

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ІВАНЦОВ ВОЛОДИМИР ВАСИЛЬОВИЧ

УДК [342.98:35.075.3:35.072.22:351.9] (477)

ДИСЕРТАЦІЯ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО ЗАХОДІВ ІЗ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

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

_____ **В. В. Іванцов**

Науковий керівник: **Шкарупа Костянтин Вікторович**, кандидат юридичних наук

Київ – 2018

АНОТАЦІЯ

Іванцов В. В. Адміністративно-правове регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2018.

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення наукового завдання – визначення сутності й особливостей адміністративно-правового регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції. Вироблено пропозиції щодо шляхів удосконалення адміністративного законодавства в цій сфері.

Висвітлено генезу правового регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції. Охарактеризовано сучасний стан дослідження проблеми участі громадськості в запобігання корупції, з огляду на що констатовано, що вже протягом багатьох років питання запобігання корупції в Україні є одним із найактуальніших у юридичних колах. Зауважено, що соціально-економічні та політичні зміни, які відбулись у нашій країні протягом останніх чотирьох років, змусили науковців і законодавця по-новому поглянути на питання запобігання корупції та залучення громадян до заходів щодо запобігання корупції. Аргументовано положення, згідно з яким питання адміністративно-правового регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції нині становить цілісну наукову проблему, стосовно остаточного розв'язання якої відсутня усталена позиція науковців. Визначено поняття залучення громадськості до заходів із запобігання корупції. Доведено, що основними завданнями залучення громадськості до заходів із запобігання корупції є: забезпечення доступу громадськості до всієї необхідної інформації; стимулювання

громадян до участі у відповідних заходах; підвищення рівня довіри населення до органів, що уповноважені реалізовувати заходи із запобігання корупції; створення партнерських відносин громади з органами державної влади; забезпечення прозорості діяльності державних органів та їх посадових осіб.

Окреслено правові засади залучення громадськості до заходів із запобігання корупції та з'ясовано місце серед них норм адміністративного права. Аргументовано, що вдосконалення адміністративно-правового регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції є неможливим без дослідження правових засад, які є правовою основою, джерелом різних видів діяльності. Встановлено, що правові засади складаються з двох основних елементів: норм права, за допомогою яких здійснюється правове регулювання відповідних правовідносин, та принципів залучення громадськості до заходів із запобігання корупції. Проаналізовано специфіку правового регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції, серед них яких особливе місце належить нормам адміністративного права.

Виокремлено та проаналізовано принципи залучення громадськості до заходів із запобігання корупції. Обґрунтовано доцільність поділу принципів залучення громадськості до заходів із запобігання корупції на дві групи: загальноправові (верховенства права; законності; пріоритету дотримання прав і свобод людини та громадянина; рівності громадян; гласності; доцільності; ефективності) та спеціальні (соціальної прозорості; довіри, прозорості та відкритості; громадянства; взаємної відповідальності громадян та органів державної влади; узгодженості із загальними засадами державної антикорупційної політики; застосування синергетичного підходу). Охарактеризовано форми та методи залучення громадськості до заходів із запобігання корупції.

Визначено перспективні напрями вдосконалення взаємодії громадськості та органів державної влади у запобіганні корупції.

Акцентовано увагу на необхідності забезпечення високого рівня прозорості та зрозумілості, системності й систематичності досліджуваної взаємодії, адже за відсутності послідовності та періодичності в реалізації відповідних заходів взаємодія не матиме очікуваної ефективності та результативності. Важливими аспектами на цьому шляху є: а) визначення основних принципів, завдань, напрямів, заходів (форм і методів) взаємодії інститутів держави та громадянського суспільства шляхом укладання відповідних меморандумів про співпрацю; б) активне залучення засобів масової інформації до висвітлення питань взаємодії зазначених інститутів у сфері запобігання корупції; в) розвиток нових форм залучення громадськості до запобігання корупції, які передбачають активне використання інформаційно-комунікаційних технологій, Інтернет-ресурсів, зокрема забезпечення належного рівня стабільності й надійності відповідних сервісів.

Сформульовано пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення громадського контролю у сфері запобігання корупції. Визначено три основні напрями вдосконалення громадського контролю у сфері запобігання корупції: 1) внесення змін до положень чинного законодавства України, що регулює суспільні відносини, пов'язані зі здійснення громадського контролю, зокрема у сфері запобігання корупції; 2) удосконалення організаційних аспектів діяльності суб'єктів громадського контролю в досліджуваній сфері; 3) матеріально-технічний напрям.

Ключові слова: корупція, запобігання, залучення, громадськість, адміністративно-правове регулювання, принципи, форми, методи, взаємодія, вдосконалення, громадський контроль.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Іванцов В. В. До проблеми визначення загальноправових принципів залучення громадськості до заходів із запобігання корупції. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. № 3 (9). С. 116–119.

2. Іванцов В. В. До проблеми визначення спеціальних принципів залучення громадськості до заходів із запобігання корупції. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 2. Т. 3. С. 203–209.

3. Іванцов В. В. До проблеми удосконалення правового регулювання громадського контролю у сфері запобігання корупції. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2016. Вип. 6–2. Т. 2. С. 80–84. (Серія «Юридичні науки»).

4. Іванцов В. В. Роль Конституції України та міжнародних нормативно-правових актів у правовому регулюванні залучення громадськості до заходів із запобігання корупції. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. Вип. 41. Т. 3. С. 227–230. (Серія «Право»).

5. Иванцов В. В. Понятие и значение привлечения общественности к мероприятиям по предупреждению коррупции. *Право и закон*. Республика Молдова, 2017. № 4. С. 55–60.

6. Іванцов В. В. Законодавче та підзаконне правове регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 6. Т. 3. С. 178–184.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Іванцов В. В. Мета та завдання та значення залучення громадськості до заходів із запобігання корупції. *Сучасні погляди на актуальні питання правових наук* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 27–28 листоп. 2015 р.). Запоріжжя : Істина, 2015. С. 92–93.

8. Іванцов В. В. До проблеми законодавчого регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції. *Актуальні питання теорії та практики застосування сучасного вітчизняного та міжнародного права* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 10–11 черв. 2016 р.). Київ : Центр прав. наук. дослідж., 2016. С. 119–121.

9. Іванцов В. В. Роль міжнародних договорів у правовому регулюванні залучення громадян до заходів із запобігання корупції. *Держава і право в умовах глобалізації: реалії та перспективи* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпро, 3–4 лют. 2017 р.). Дніпро : Прав. світ, 2017. С. 50–53.

SUMMARY

Ivantsov V. Administrative and Legal Involvement of Public for the Measures to Prevent Corruption. – Qualifying scientific work as the manuscript.

Thesis for a Candidate Degree in Law, specialty 12.00.07 «Administrative law and process; financial law; information law». – Research Institute of Public Law, Kiev, 2018.

The author of the dissertation has presented theoretical generalization and a new solution to the scientific problem – the definition of the essence and peculiarities of administrative and legal regulation of the involvement of public for the measures to prevent corruption; has elaborated propositions concerning the ways to improve administrative legislation in this area.

The genesis of legal regulation of public involvement for the measures to prevent corruption has been revealed. The current state of research of the problem of public participation in the prevention of corruption has been characterized. In this regard the author has stated that the issue of preventing corruption is one of the most urgent within legal science for many years in Ukraine. However, the socio-economic and political changes that have taken place in our country over the past four years, have forced scholars and legislators to take a fresh look at the issues of preventing corruption and involvement of public into anti-corruption measures. It has been established that nowadays the issue of administrative and legal regulation of public involvement for the measures to prevent corruption is a holistic scientific issue, and there is no established position of scholars in regard of its final solution. The concept of involving public for the measures to prevent corruption has been defined. It has been established that the main tasks of public involvement into the prevention of corruption are: ensuring access of public to all necessary information; encouraging citizens to participate in appropriate events; raising the level of public confidence for the agencies authorized to implement the measures to prevent corruption; creation of partnership relations of the community with the state authorities; ensuring transparency of the state agencies and their officials.

The legal principles of involving public for the measures to prevent corruption have been outlined; and the place among them of the norms of administrative law has been clarified. It has been argued that improvement of administrative and legal regulation of public involvement for the measures to prevent corruption is impossible without studying legal principles that are the legal basis, the source on the basis of which different types of activities are being built. It has been established that the legal principles consist of two main elements: the norms of law, through which the legal regulation of the relevant legal relations is carried out; and the principles of involving public for the measures to prevent corruption. The author has analyzed the specifics of legal regulation of public involvement for the measures to prevent corruption, a special place among which belongs to the norms of administrative law.

The principles of public involvement into anti-corruption measures have been outlined and analyzed. The author has substantiated the feasibility of dividing the principles of public involvement into anti-corruption measures into two groups: general and legal (rule of law, legality, priority of observance of human and civil rights and freedoms, citizens' equality, transparency, expediency, effectiveness) and special (social transparency, trust, transparency and openness; citizenship; mutual responsibility of citizens and the state authorities; consistency with the general principles of the state anti-corruption policy; application of synergistic approach). The forms and methods of involving public for the measures to prevent corruption have been characterized.

The author has offered perspective directions for improvement of interaction between the public and the state authorities in preventing corruption. Special attention has been paid to the need to ensure a high level of transparency and comprehensiveness, systematicity and consistency of the researched interaction, since if there is no consistency and periodicity in the implementation of the relevant measures, the interaction will not have expected efficiency and effectiveness. The author has noted that the important aspects on this path are: a) definition of the basic principles, tasks, directions, measures (forms and methods)

of interaction of the state institutions and civil society with each other by concluding corresponding memoranda of cooperation; b) active involvement of the mass media in the coverage of the issues of interaction between these institutions in the field of prevention of corruption; c) in the context of developing new forms of public involvement into the prevention of corruption, which involve the active use of information and communication technologies, in particular Internet resources, it is extremely important to ensure an adequate level of stability and reliability of relevant services using computer technologies and Internet capabilities. The author has provided propositions and recommendations aimed at improving public control in the field of preventing corruption. Three main directions of improving public control in the field of prevention of corruption have been worked out, namely: 1) amendments to the provisions of the current legislation of Ukraine regulating social relations connected with the implementation of public control in general and in the field of prevention of corruption, in particular; 2) improvement of organizational aspects of the activities of subjects of public control in the researched field; 3) logistic direction.

Keywords: corruption, prevention, involvement, public, administrative and legal regulation, principles, forms, methods, interaction, improvement, public control.

LIST OF DEGREE SEEKER'S PUBLICATIONS ON THE THEME

of the Thesis Where the Main Scientific Results:

1. Ivantsov V. Definition of general legal principles of involving community into measures aimed at corruption prevention. *Prykarpatskyi Legal Journal*. 2015. No. 3 (9). P. 116–119.

2. Ivantsov V. Definition of general legal principles of involving community into measures aimed at corruption prevention. *Scientific Journal of Public and Private Law*. 2016. No. 2. Vol. 3. P. 203–209.

3. Ivantsov V. Improvement of legal regulation of civic monitoring in the area of corruption prevention. *Scientific Journal of Kherson State University. «Legal Sciences»*. 2016. No. 6–2. Vol. 2. P. 80–84.

4. Ivantsov V. Role of Constitution of Ukraine and international legislative acts in legal regulation of involving community into measures aimed at corruption prevention. *Scientific Journal of Uzhgorod National University «Law»*. 2016. No. 41. Vol. 3. P. 227–230.

5. Ivantsov V. Definition and meaning of community involvement into measures aimed at corruption prevention. *Pravo i Zakon*. 2017. No. 4. P. 55–60. (Republic of Moldova).

6. Ivantsov V. Legislative regulation of community involvement into measures aimed at corruption prevention. *Current problems of Ukrainian law*. 2017. No. 6. Vol. 3. P. 178–184.

that Certify Approbation of the Thesis Materials:

7. Ivantsov V. Aim, tasks and importance of community involvement into measures aimed at corruption prevention. *Current vision of Ukrainian legal system perspectives* (international scientific-practical conference, Zaporizhia, November 27–28, 2015). Zaporizhia : Istyna, 2015. P. 92–93.

8. Ivantsov V. Legislative regulation of community involvement into measures aimed at corruption prevention. Theory and practice of Ukrainian and international law: international scientific-practical conference (Kyiv, June 10–11, 2016). Kyiv : Center of Legal Research, 2016. P. 119–121.

9. Ivantsov V. Role of international agreements in legislative regulation of community involvement into measures aimed at corruption prevention. *State and law in the scope of globalization: reality and perspective* : international scientific-practical conference. (Dnipro, February 3–4, 2017). Dnipro : Pravovyi Svit, 2017. P. 50–53.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	13
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО ЗАХОДІВ ІЗ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ	22
1.1. Генеза правового регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції.....	22
1.2. Стан дослідження проблеми участі громадськості в запобіганні корупції.....	38
1.3. Поняття та значення залучення громадськості до заходів із запобігання корупції.....	50
Висновки до розділу 1.....	64
РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО ЗАХОДІВ ІЗ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ	69
2.1. Правові засади залучення громадськості до заходів із запобігання корупції та місце серед них норм адміністративного права	69
2.2. Принципи залучення громадськості до заходів із запобігання корупції.....	86
2.3. Форми та методи залучення громадськості до заходів із запобігання корупції.....	102
Висновки до розділу 2.....	126
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО ЗАХОДІВ ІЗ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ	133
3.1. Напрями вдосконалення взаємодії громадськості та органів державної влади в запобіганні корупції.....	133
3.2. Удосконалення громадського контролю у сфері запобігання корупції.....	146
Висновки до розділу 3.....	164
ВИСНОВКИ	170
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	176
ДОДАТКИ	202

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Однією з причин недостатньо ефективного реагування з боку держави на загрозу корупції, рівень якої протягом останніх років неухильно зростає, є відсутність в Україні єдиної загальнодержавної антикорупційної політики, цілеспрямованої координації зусиль центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, науково-дослідних установ та громадськості, спрямованих на забезпечення підтримки громадянським суспільством антикорупційних заходів, що здійснюються державою. З огляду на це, одним зі стратегічних загальнонаціональних пріоритетів нашої держави має стати вироблення дієвого механізму, орієнтованого на формування в суспільстві нетерпимого, негативного ставлення до корупції як суспільно небезпечного явища, формування в громадськості активної позиції щодо запобігання корупції, підвищення рівня довіри громадян до органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Отже, сьогодні важливого значення набуває пошук ефективного механізму активізації участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики в Україні, створення передумов для налагодження конструктивного діалогу між органами державної влади як основними суб'єктами запобігання корупції та громадськістю.

Проблема запобігання корупції не є новою, вона постійно перебувала в полі зору науковців, а тому чимало аспектів цього явища є ґрунтовно вивченими. Водночас запровадження численних реформ у сфері запобігання корупції в нашій державі, зокрема прийняття 2014 року Закону України «Про запобігання корупції» та намагання привести національне законодавство у сфері запобігання корупції у відповідність до європейських стандартів, зумовили актуалізацію досліджень, присвячених проблемам участі громадськості в протидії цьому негативному явищу. Вивченням питань щодо

запобігання корупції науковці займалися переважно в межах наукових спеціальностей 12.00.01, 12.00.07, 12.00.08 та 25.00.02. Так, Є. В. Невмержицький розглядав корупцію як соціально-політичний феномен; А. Л. Тіньков розкрив особливості запобігання та протидії політичній корупції в системі державного управління України; О. Ю. Бусол присвятив свої праці протидії корупційній злочинності в Україні в контексті сучасної антикорупційної стратегії; С. А. Задорожній охарактеризував механізми запобігання та протидії корупції в органах місцевої влади; Є. В. Глушко висвітлив адміністративно-правове забезпечення участі громадськості в протидії корупції.

Проблемні питання правового регулювання запобігання корупції Україні, зокрема у сфері залучення громадськості до цих процесів, були предметом наукових досліджень В. Б. Авер'янова, Р. В. Аверчука, С. М. Алфьорова, М. І. Ануфрієва, О. М. Бандурки, О. І. Беспалової, В. М. Бесчастного, Ю. П. Битяка, О. А. Біди, А. Б. Благої, О. С. Бурлаки, В. В. Галунька, О. М. Ганкевича, Ю. В. Гаруста, В. М. Гаращука, І. П. Голосніченка, С. Ф. Денисюка, О. Ю. Дрозда, О. В. Джафарової, С. М. Злупка, Н. А. Зобенько, О. М. Ключова, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, М. В. Корнієнка, С. П. Котелейчука, О. М. Кудрявцевої, К. Б. Левченко, М. В. Лошицького, А. А. Манжули, О. І. Миколенка, О. В. Негодченка, Н. М. Оніщенко, А. М. Подоляки, Т. О. Проценка, Є. Ю. Соболя, О. О. Сосновика, А. А. Стародубцева, Г. В. Толкачової, Р. В. Шаповала, В. К. Шкарупи, К. В. Шкарупи, О. С. Юніна та інших науковців. Праці зазначених учених є підґрунтям наукових підходів до аналізу проблем адміністративно-правового регулювання запобігання корупції, особливостей участі суб'єктів запобігання корупції у формуванні антикорупційного законодавства та реалізації його положень. Однак питання правового регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції, вироблення дієвого адміністративно-правового механізму формування в громадськості активної позиції із

запобігання корупції висвітлені фрагментарно, у межах більш широкої правової проблематики.

Таким чином, необхідність удосконалення та системного розвитку правового регулювання запобігання корупції, у тому числі шляхом залучення громадськості до цих процесів, з урахуванням європейських антикорупційних стандартів, з одного боку, та відсутність комплексних наукових досліджень цієї проблематики – з іншого, зумовлюють актуальність і підтверджують нагальність комплексного дослідження сутності й особливостей адміністративно-правового регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до Плану науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Мета і завдання дослідження. *Мета* роботи полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України та узагальнення практики його реалізації визначити сутність та особливості адміністративно-правового регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції, виробити пропозиції щодо шляхів удосконалення адміністративного законодавства в цій сфері.

Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі *завдання*:

- розкрити генезу правового регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції;
- охарактеризувати сучасний стан дослідження проблеми участі громадськості в запобігання корупції;
- визначити поняття та розкрити значення залучення громадськості до заходів із запобігання корупції;

- окреслити правові засади залучення громадськості до заходів із запобігання корупції та з'ясувати місце серед них норм адміністративного права;
- виокремити та проаналізувати принципи залучення громадськості до заходів із запобігання корупції;
- охарактеризувати форми та методи залучення громадськості до заходів із запобігання корупції;
- запропонувати перспективні напрями вдосконалення взаємодії громадськості й органів державної влади в запобіганні корупції;
- надати пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення громадського контролю у сфері запобігання корупції.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають з питань адміністративно-правового забезпечення запобігання корупції в Україні.

Предмет дослідження – адміністративно-правове регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції.

Методи дослідження. Відповідно до поставленої мети та завдань, у роботі використано сукупність як загальнонаукових, так і спеціальних методів і способів наукового пізнання, застосування яких дало змогу всебічно проаналізувати об'єкт і предмет дослідження. За допомогою *логіко-семантичного* методу та методу *сходження від абстрактного до конкретного* поглиблено понятійний апарат, сформульовано пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення громадського контролю у сфері запобігання корупції (підрозділи 1.3, 2.2, 2.3, 3.2). *Системно-структурний* метод надав можливість розкрити генезу правового регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції (підрозділ 1.1), окреслити правові засади залучення громадськості до заходів із запобігання корупції та з'ясувати місце серед них норм адміністративного права (підрозділ 2.1). З метою надання характеристики сучасному стану дослідження проблеми участі громадськості в запобіганні корупції, вироблення перспективних напрямів удосконалення взаємодії громадськості та органів державної влади

в запобіганні корупції використано метод *документального аналізу*, а також *порівняльно-правовий* та *індуктивний* методи (підрозділи 1.2, 3.1). Методи *групування*, *класифікації* і *системно-функціональний* метод використано з метою виокремлення та аналізу принципів залучення громадськості до заходів із запобігання корупції, характеристики форм і методів залучення громадськості до заходів із запобігання корупції (підрозділи 2.2, 2.3).

Нормативною основою дослідження є Конституція України, чинні законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, а також проекти нормативних актів, що визначають правові засади залучення громадськості до заходів із запобігання корупції.

Емпіричну базу дослідження становлять узагальнення практичної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері залучення громадськості до заходів із запобігання корупції, політико-правова публіцистика, довідкові видання.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексним дослідженням особливостей адміністративно-правового регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції. У результаті проведеного наукового дослідження сформульовано низку нових наукових положень і висновків, зокрема:

уперше:

– розкрито особливості принципів залучення громадськості до заходів із запобігання корупції, що дало змогу сформулювати висновок про доцільність їх поділу на дві групи: загальноправові (верховенства права; законності; пріоритету дотримання прав і свобод людини та громадянина; рівності громадян; гласності; доцільності; ефективності) та спеціальні (соціальної прозорості; довіри, прозорості та відкритості; громадянства; взаємної відповідальності громадян та органів державної влади; узгодженості із загальними засадами державної антикорупційної політики; застосування синергетичного підходу);

– сформульовано основні ознаки громадського контролю у сфері запобігання корупції: 1) має на меті забезпечити якісне та належне виконання своїх функцій суб'єктами, що уповноважені здійснювати антикорупційну діяльність; 2) громадський контроль у сфері запобігання корупції має важливе соціальне значення, оскільки: а) від його ефективності залежить рівень корупції в державі; б) проведення громадського контролю робить діяльність органів державної влади більш прозорою; в) дає змогу підвищити рівень довіри населення до органів державної влади та держави загалом; г) сприяє налагодженню партнерських відносин «держава – суспільство»; 3) громадський контроль охоплює більшу кількість аспектів діяльності підконтрольного суб'єкта та забезпечує більш ефективну та всебічну перевірку його діяльності;

– запропоновано задля оптимізації підзаконного рівня правового регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції розробити та прийняти Положення «Про порядок залучення громадськості до заходів із запобігання корупції», у якому визначити, яких саме представників громадськості можна залучати до відповідних заходів, конкретизувати алгоритм відбору представників громадськості, порядок їх залучення, детально розкрити зміст прав та обов'язків громадськості в зазначеній сфері, встановити взаємну відповідальність громадян та органів державної влади за неналежне виконання своїх завдань і функцій тощо;

удосконалено:

– характеристику форм залучення громадськості до заходів із запобігання корупції, зокрема доведено, що вони, з одного боку, визначають видимий (зовнішній) бік процесу участі громадськості в запобіганні корупції, а з іншого – формують уявлення про те, яким чином організований та функціонує механізм взаємозв'язків, взаємодії публічної влади і громадськості з питань запобігання зазначеному негативному явищу; форми залучення громадськості до заходів із запобігання корупції, орієнтовані на виявлення фактів учинення корупційних дій, а також умов і факторів, що їм

сприяють; виявлення за допомогою громадськості недоліків і прогалин у нормативно-правовому підґрунті механізму запобігання корупції, а також у правозастосовній практиці в цій сфері, пошук можливих шляхів розв'язання цих проблем; забезпечення належного рівня відкритості й прозорості діяльності органів публічної влади;

– пропозиції щодо вдосконалення якості й ефективності взаємодії органів влади та громадськості з питань запобігання корупції, зокрема в контексті забезпечення рівних можливостей для бізнесу та інших представників громадських кіл у просуванні й захисті своїх інтересів в органах публічної влади, зміцнення правового статусу та гарантій участі громадських рад в управлінській діяльності (адже рівень дієвості цього органу як інституту налагодження й підтримки конструктивного діалогу між носієм публічної влади та громадськістю є досить низьким через суттєву залежність цих рад від тих органів держави, за яких вони створюються та функціонують, а також з огляду на відсутність у них реальних важелів впливу на органи влади з метою забезпечення врахування позиції, думки громадських рад у роботі суб'єктів публічного управління);

дістали подальшого розвитку:

– дослідження етапів генези правового регулювання залучення громадськості до заходів щодо запобігання корупції в Україні;

– характеристика стану вивчення проблеми участі громадськості в запобіганні корупції;

– узагальнення основних завдань залучення громадськості до заходів із запобігання корупції, а саме: забезпечення доступу громадськості до всієї необхідної інформації; стимулювання громадян до участі у відповідних заходах; підвищення рівня довіри населення до органів, що уповноважені реалізовувати заходи із запобігання корупції; створення партнерських відносин громади з органами державної влади; забезпечення прозорості діяльності державних органів та їх посадових осіб.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес та можуть бути використані у:

– *науково-дослідній сфері* – як основа для подальшого розроблення проблем адміністративно-правового регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції (акти впровадження Науково-дослідного інституту публічного права та Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»);

– *правотворчості* – під час внесення змін і доповнень до нормативно-правових актів, які регулюють питання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції в Україні (довідка Інституту законодавства Верховної Ради України);

– *правозастосовній діяльності* – у межах оптимізації практичної діяльності органів державної влади щодо залучення громадськості до заходів із запобігання корупції в Україні;

– *навчальному процесі* – під час підготовки підручників і навчальних посібників з дисциплін «Адміністративне право», «Актуальні проблеми адміністративного права і процесу», «Правозастосування», «Організаційно-правові основи запобігання та протидії корупції». Їх ураховано також у навчально-методичних розробках, підготовлених за участю автора (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ).

Апробація матеріалів дисертації. Підсумки розроблення проблеми, її окремих аспектів, узагальнення та висновки було оприлюднено на таких науково-практичних конференціях: «Сучасні погляди на актуальні питання правових наук» (м. Запоріжжя, 27–28 листопада 2015 р.), «Актуальні питання теорії та практики застосування сучасного вітчизняного та міжнародного права» (м. Київ, 10–11 червня 2016 р.), «Держава і право в умовах глобалізації: реалії та перспективи» (м. Дніпро, 3–4 лютого 2017 р.).

Структура та обсяг дисертації. Робота складається із вступу, трьох розділів, які містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і трьох додатків. Загальний обсяг дисертації становить 211 сторінок. Список використаних джерел складається з 270 найменувань та розміщений на 27 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО ЗАХОДІВ ІЗ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

1.1. Генеза правового регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції

Протягом багатьох десятиліть проблема запобігання корупції в Україні та в усьому світі є однією із найактуальніших. Причому незрозумілим залишається те, чим керується особа-корупціонер: банальною жадібністю та бажанням легкої наживи чи якимись іншими чинниками, які спонукають одних давати хабарі, а інших – брати. Адже як тоді пояснити ситуацію, коли навіть смертна кара за корупцію не є стримувальним фактором. Так, з 2000 року в Китаї розстріляли понад 10 тисяч корупціонерів, ще 120 тисяч отримали по 10–20 років ув'язнення. Зазначені показники засвідчують, що в середньому щороку в Китаї розстрілювали близько 600 осіб та саджали до в'язниць близько 7 тисяч. Досвід цієї країни наочно демонструє масштаби проблеми, адже що як не людське життя є найвищою цінністю. Матеріальна вигода? Досить сумнівно, однак саме це наштовхує на подібні думки. Що ж тоді говорити про ті держави, де запобігання корупції – це зазвичай добре спланований театральний спектакль?

На сьогодні практично в будь-якій країні світу під час проведення виборчої кампанії кожен політик у своїй програмі визначає боротьбу з корупцією як один із пріоритетних напрямів своєї діяльності. Україна в цьому контексті не становить виняток. Однак останніми роками масштаби корупції в нашій країні сягнули небачених раніше масштабів. Вона проникла практично в усі сфері суспільного життя: від банального влаштування дитини до дитячого садочка до найвищих щаблів державної влади. З огляду

на це, можна стверджувати, що корупція руйнує наше суспільство зсередини, цілком нівелюючи довіру людей не лише до органів державної влади, а й в міжособистісних стосунках. На нашу думку, розв'язання вказаних вище проблем щодо запобігання корупції є неможливим без участі громадськості. Така участь повинна мати системний характер та бути добре врегульованою нормами чинного законодавства України, а не обмежуватись банальним самоуправством із демонстративним викиданням чиновників до смітників. Усе зазначене вище, власне, й зумовило актуальність представленої наукової праці.

Однак визначення шляхів удосконалення правового регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції буде неповним без розгляду історичного досвіду, адже загальновідомо, що знання історії дає змогу попередити виникнення подібних помилок у майбутньому. Здійснювати дослідження генези правового регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції найбільш доцільно паралельно з розглядом того, як взагалі розвивалось законодавство щодо запобігання корупції. Більшість науковців стверджують, що проблема корупції набула актуальності протягом одного-двох століть, однак, на нашу думку, вона сягає більш давніх часів. Так, скарги на те, що світ іде до загибелі, бо хабарі та корупція стали загальнопоширеними, було знайдено ще на асирійській глиняній табличці 2800 року до н.е. Хоча прийнято вважати, що корупція притаманна передусім східним суспільствам, згадки про неї знаходимо в багатьох класичних текстах західної інтелектуальної традиції – від Платона й Арістотеля до Н. Макіавеллі та Ж.-Ж. Руссо [40].

Перші спроби запобігання корупції, на нашу думку, сягають часів Давнього Риму та Афін. У цей історичний період боротьба з корупцією була справою гуртової моралі та суспільного контролю. У цих державах-полісах уже було вжито певних заходів, що мали обмежити ризик таємних послуг та операцій. Так, наприклад, часто членів рад чи зборів обирали жеребкуванням, вважаючи, що випадок – оптимальна запорука

об'єктивності. Для виборних посад встановлювали короткі строки без права переобрання. Зокрема, у стародавньому Римі претора, як і більшість магістрів, обирали на один рік, протягом якого він виконував обов'язки безоплатно. Але така система створювала можливість підкупу виборців заможними громадянами. Цицерон у своїх судових виступах наводить чимало фактів зловживання під час виборів на посаду претора чи інших магістратів, виконання ними своїх обов'язків. На це вказує і наявність спеціальних норм у республіканському законодавстві, які були спрямовані на попередження зловживань [163; 208, с. 14]. Отже, за часів існування Римської імперії про якесь законодавче регулювання запобігання корупції не могло йтися, адже на той час держава не була зацікавлена в тому, щоб позбутись цього негативного явища. Однак цей період означений активною участю громадськості, діяльність якої в цьому напрямі, звісно, не була жодним чином врегульована.

Що ж стосується безпосередньо України, то перші законодавчі засади правового регулювання запобігання корупції було прийнято за часів Київської Русі. Відомо, що тогочасна правова система тривалий час ґрунтувалася на звичаєвому праві. Проте вже в X ст. розпочалося формування писаного права. Так, норми кримінального писаного права було закріплено в договорах київських князів із греками. Наприклад, договір Олега 907 року, який було доповнено 911 року, містив 12 статей, з яких 5 стосувалися кримінального права [13, с. 224; 81]. Джерелом права Київської Русі були й так звані Номоканони. Тут застосовували два Номоканони, складені у Візантії ще в VI та VII століттях. До Київської Русі Номоканони потрапили через Болгарію з прийняттям киянами християнства і набули поширення в XIII столітті. Серед основних джерел права у Київській Русі в XI–XIV ст. була «Руська Правда», яка дійшла до нас у кількох редакціях: короткій, просторовій і скороченій з просторової [13, с. 224–225; 49, с. 285]. Попри прогресивність зазначеної пам'ятки, про корупцію в «Руській правді» не йшлося (хоча це явище було досить поширеним). Річ у

тім, що до системи управління державою належали воєводи та намісники, єдиним доходом яких була грошова винагорода – «кормління». Але управлінці зловживали своїми правами, вимагали від мешканців додаткових внесків, збагачуючись таким чином за рахунок пересічних осіб [210].

Таким чином, «кормління» можна з упевненістю вважати першим напівлегальним виявом хабарництва. Згодом такий стан речей почав зазнавати певних змін з централізацією держави та реформуванням управлінської системи у світлі її професіоналізації та переходу від тимчасової служби до постійної, коли утримання службовців відбувалось за рахунок центру з державної казни. Сформувалася своєрідна ситуація, коли поряд із державним утриманням чиновників продовжує існувати (але вже як додаткові доходи) і приватна винагорода – «посул». Проте таку винагороду продовжували вважати соціально прийнятною, що виправдовувалося столітніми традиціями утримання чиновників за рахунок поборів від населення [214, с. 118].

Окремо слід вказати на прояви корупції в органах судової влади. Так, за вчинений злочин у Київській Русі можна було просто відкупитись. Сума штрафу залежала від соціального статусу жертви: вбивство державного чиновника «коштувало» дорожче, ніж простого смертного. Проте родичі жертви мали законне право самостійно поквитатись з кривдником за принципом «око за око, зуб за зуб». Натомість хабар суддям давали не для вирішення справи на власну користь, а лише для того, щоб суддя почав її розгляд [95]. Попри численні вияви корупції в судах Київської Русі, ані в «Руській правді», ані в жодному іншому нормативно-правовому акті не було передбачено відповідальності суддів за хабарництво. Це зумовлено тим, що тогочасний суд був установою суто народною і доволі самостійною не лише до утвердження князівської влади, а й після цього, оскільки судова влада хоча й перейшла до князів, однак здійснювалась за участю виборних земських людей [128, с. 21].

Таким чином, за часів існування Київської Русі корупція як явище була невід'ємною складовою державного управління та мала практично «легальний» характер. Без корупції правителі Русі не обходились навіть на міждержавному рівні. Що ж стосується запобігання корупції, то перші кроки в зазначеному напрямі зробила ще Княгиня Ольга, чоловік якої (Князь Ігор), власне, й загинув через свою жадібність. Таким чином, з метою зниження корупції Ольга встановила чіткі розміри й терміни сплати податків, а також запровадила поділ земель, підпорядкованих Києву, на адміністративні одиниці, на кожній з яких призначила відповідальну особу для збору податків. Щодо залучення громадськості до запобігання корупції, то про це в зазначений період часу не йшлося, а роль громади зазвичай зводилась до банальних доносів на тих чиновників, що вимагають хабара.

Після входження українських земель до складу Великого князівства Литовського (XIV ст.), а згодом до Речі Посполитої (1569), на них поширилася дія Литовських Статутів – основних законодавчих документів Великого князівства Литовського. Чимало ідей цих статутів були запозичені з правових норм і традицій Київської держави, зокрема з «Руської правди» [80]. Так, Литовський статут 1566 року в статті 39 розділу 3 містив припис про те, що всіх потрібно судити за справедливістю, а також передбачав заборону на отримання винагороди та вирішення справи «по дружбі». Відповідальності суддів за хабарництво в нормах Литовських статутів не передбачалось, але встановлювалася заборона вирішувати судові справи несправедливо чи за хабар. На західноукраїнських землях (Галицька, Львівська, Перемишльська, Саноцька, Холмська, Подільська, Белзька), які були приєднані до Польщі, з 1433 року було поширено польське земське право. Серед збірників польського права виокремлюють Вислоцький статут 1347 року, Вартський статут 1420–1423 років, Збірник польських законів 1782 року. Ці правові пам'ятки також не передбачали відповідальності суддів за хабарництво [13, с. 225; 48].

Існування Київської Русі та Речі Посполитої можна об'єднати в один період, адже фактично як такої боротьби із зазначеним явищем у цей історичний час не відбувалось, а громадськість у цих заходах участі практично не брала. Отже, наступним етапом розвитку правового регулювання запобігання корупції можна вважати середину XVII століття, коли після Переяславської угоди 1654 року на території нашої держави почало поширюватись російське законодавство, яке відображало перші реальні спроби протистояти посадовим злочинам у державному апараті. Ідеться про перші Судебники 1497 та 1550 років, у яких лихоїмство визнавали головним зловживанням посадових осіб [221; 263, с. 18]. У Московії вперше за корупцію почав карати Іван III, а Іван Грозний запровадив смертну кару за «надмірність у хабарах». У травні 1686 року Константинопольський патріарх Діонісій отримав 200 золотих червінців і 120 чорно-лискучих соболів від московського посла за передачу Української церкви від юрисдикцію Московського патріархату. Згодом Діонісій був позбавлений патріаршого престолу за цей вчинок, але автономію українській церкві так і не повернули [59, с. 39].

Наступний важливий етап запобігання корупції є період існування Російської імперії. Варто зауважити, що перші намагання протидіяти корупції переплітаються із часом правління Петра I (якого було прозвано Петром Великим). Так, указом від 24 грудня 1724 року «Про заборону хабарів і обіцянок і про покарання за оне» Петро Великий перший розділив (а в деяких випадках карав їх нарівні) тих, хто дає хабар (лиходателів), і тих, хто його отримує (лихоїмцев). Постанови цього документа, що містяться в главі шостій розділу V, мають назву «о мздоимстве и лихоимстве». Вони стосуються: 1) посадових осіб, одержуючих хабар (мзду) (пасивне хабарництво); 2) осіб, які сприяють хабарництву; 3) приватних осіб, що схиляють посадових осіб до викрадення, приховання або винищення паперів, які відносяться до справ присутнього місця або до вчинення підроблення в документах (активне хабарництво) [30; 266].

Після смерті Петра I було скасовано грошову платню посадовим особам і корупція почала суттєво активізуватись, хоча важко було уявити, що така активізація взагалі є можливою. Цьому сприяли смути й палацові перевороти. Певний порядок намагалася ввести Катерина II. Було відновлено грошову плату, запроваджено суворі покарання за хабарництво. Дух її царювання сприяв формуванню ставлення до державної служби як до чесноти й покликання, що також сприяло зниженню корупції. Однак період цей був не настільки тривалим, а зниження рівня корупції не настільки помітним, щоб переломити тенденцію [97]. Збереглися цікаві свідчення про вияви корупції в Росії XIX століття. Доктор історичних наук Л. Писарькова дослідила цікаві архівні матеріали про хабарництво в тогочасній Росії. Князі Голіцини мали в Пермській губернії чималі володіння, які управлялися спеціально створеним для цього «Головним управлінням пермських заводів, промислів і вотчин кн. Голіциних». Збереглися відомості (звіти), які склалися протягом півстоліття – упродовж 1804–1853 років – служниками Головного правління, що містять досить детальні свідчення про надання хабарів посадовим особам губернії. У відомостях було зазначено, кому, коли, скільки, за що і в якій формі було видано. Сплачували як «натурою», так і грошима. Наприклад, у відомостях 1805 року зафіксовано, що з травня 1804-го до травня 1805 року генерал-губернатору його вельможності Карлові Федоровичу Модераху було видано 150 пудів житнього борошна, 500 пудів сіна, 24 пудів і 27 фунтів солі, по 20 фунтів малинового, порічкового варення і пастили. Усе це коштувало 154 руб. 68,5 коп. Отримали дохід натурою також віце-губернатор, радники, секретарі, повітчики і наказові губернського правління. Натомість губернський прокурор одержав суттєво менше – десять четвериків вівса. Грошима було роздано хабарів лише 25 руб. 30 коп. [97].

В умовах доби великих реформ 1860–1870-х років було започатковано реалізацію низки заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією у правоохоронних органах. Одним із перших кроків у цьому напрямі стала

реформа поліційно-жандармської системи 1866 року. У її межах санкт-петербурзький обер-поліцмейстер Ф. Трепов визнав ганебним і неприпустимим вимагання та отримання «подарункових» (подарункові грошові «підношення» у свята цивільними особами посадовцям та поліцейським) і обіцяв, що особи, які будуть і далі вдаватися до такого виду хабарництва: «...зазнають переслідувань з мого боку з усією строгістю» [158].

Більш детально правові питання щодо боротьби з хабарництвом було визначено за часів правління Олександра III. Так, у грудні 1884 року було затверджено Указ «О порядке совмещения государственной службы с участием в торговых и промышленных товариществах и компаниях». Відповідно до цього Указу, державна цивільна служба вищих посадових осіб визнавалася несумісною з участю в установах залізничних, пароплавних, страхових та інших торговельних промислових товариств, а також суспільних і приватних кредитних асоціацій. Якщо чиновники, яким було заборонено співпрацю з приватними підприємствами, все ж взяли участь в установі торговельно-промислових компаній або обійняли в них ті або інші посади, то Указ вимагав від них залишити державну службу і скласти надане їм звання. У разі неподання цими посадовими особами заяви про відставку їх звільняли зі служби в тримісячний термін наказами по відомству або установі [201, с. 17–18].

Таким чином, за часів існування Російської імперії питання запобігання корупції вийшло на загальнодержавний рівень. Саме в цей історичний період було прийнято перші нормативно-правові акти, спрямовані на запобігання корупції в органах державної влади, зокрема в поліції та судах. Крім того, вперше на законодавчому рівні було закріплено юридичну відповідальність за вчинення корупційних дій. У контексті представленого наукового дослідження слід зауважити, що фактично громадськість не залучали до заходів із запобігання корупції. Зазначене можна пояснити двома факторами: по-перше, до 1861 року існувало кріпосне право, яке практично позбавляло

людей можливості брати участь у заходах із запобігання корупції та в державному управлінні загалом; по-друге, після скасування кріпосного права питання запобігання корупції відійшло дещо на другий план, адже перед державою стояло безліч інших соціальних, економічних і політичних питань, а отже, корупція в зазначений період набувала неабиякого поширення.

Наступний важливий етап розвитку законодавства щодо запобігання корупції припадає на післяреволюційний період, настання якого жодним позитивним чином не вплинуло на рівень корупції, а навпаки, сприяло прискоренню та зростанню цього явища. З утворенням Радянського Союзу настає тривалий і прогресивний етап розвитку кримінального законодавства, спрямованого на боротьбу з хабарництвом [153, с. 375]. Першим у Радянській Росії правовим актом, що передбачав кримінальну відповідальність за хабарництво (позбавлення волі на термін не менше п'яти років, сполучений із примусовими роботами на той самий термін) був Декрет РНК «Про хабарництво» від 8 травня 1918 р. Цікаво, що в цьому Декреті замах на одержання або дачу хабара дорівнював закінченому злочину. Крім того, не оминули й класового підходу: якщо хабародавець належав до «імущого» класу і намагався зберегти свої привілеї, то його засуджували «до найбільш важких і неприємних примусових робіт», а все майно підлягало конфіскації [64; 143].

У липні 1921 року Раднарком України за підписом голови Раднаркому Х. Раковського видав постанову «Про заходи боротьби з посадовими злочинами», у якій було запропоновано застосувати за хабарництво покарання аж до найвищої міри, тобто смертної кари [113, с. 192; 153]. Одержання хабара і дачу хабара карали позбавленням волі на термін не менше п'яти років, поєднаним із примусовими роботами на той самий строк. Так, 16 серпня 1921 року РНК видали новий Декрет «Про боротьбу з хабарництвом», який уточнив склад одержання хабара. Зокрема, у диспозиції норми про відповідальність за одержання хабара вказувалось на одержання хабара особисто або через посередника, у будь-якому вигляді, за виконання

дій в інтересах того, хто дає хабара [153]. Суворі часи керівництва «революційною свідомістю», де покарання було майже єдиним – розстріл, доповнилися Кримінальним кодексом РРФСР (1922), у якому розстріл за такі протиправні дії було передбачено вже офіційно. Зрозуміло, що в часи тотального знеособлення, суворого контролю з боку партійних і правоохоронних органів корупція просто не мала належного підґрунтя. Але корупціонери радянських часів знайшли вихід. Хабарі брали матеріальними речами (дефіцитними імпортними гарнітурами, сервізами, аудіо-, відеотехнікою, килимами, сільгосппродуктами, путівками за кордон та в санаторій тощо, а також позачерговим придбанням дефіцитних товарів, послугами за схемою «я – тобі, ти – мені». Звісно, побутував і звичайний хабар у грошовому еквіваленті [33, с. 22]. Така ситуація призвела до того, що протягом декількох років було розстріляно значну кількість посадовців, причому їх провину не завжди було доведено.

Слід також зауважити, що пізніше в Кримінальному кодексі УРСР 1927 року за отримання хабара за обтяжуючих обставин передбачав застосування виключної міри соціального захисту – розстріл [208]. Таким чином, радянська влада здійснила спробу протидіяти корупції найбільш радикальними методами, однак рівень корупції лише зростав. Важливим здобутком у протидії опції стало те, що березні 1937 року в органах міліції утворено відділи та підрозділи із боротьби з розкраданням соціалістичної власності, основні зусилля яких спрямовувались на забезпечення належного зберігання державного майна, боротьбу з хабарництвом, спекуляцією [107, с. 40]. Весь повоєнний період, у часи перебудови та після неї зростання рівня корупції відбувалося на тлі ослаблення державного апарату. Він супроводжувався такими процесами, як послаблення централізованого контролю, руйнуванням ідеологічних підвалин, економічною стагнацією, занепадом економіки, та зрештою – крахом СРСР і появою нових незалежних країн [211, с. 86].

К. В. Ростовська слушно наголошує, що найприголомшливіших масштабів корупція в СРСР набула за роки правління Л. Брежнєва. Корупція стала невід'ємною складовою та передумовою функціонування тіньової економіки, соціального розшарування суспільства й однією з причин деградації економічного та політичного життя. Особливість епохи Л. Брежнєва полягала в ураженні корупцією самої верхівки влади. Якщо В. Ленін, Й. Сталін, М. Хрущов були лідерами, одержимими владою, які не шукали її зовнішніх атрибутів, то Л. Брежнєв був «фанатом» атрибутів влади й пишного багатства свого оточення. Саме за останній період правління цього посадовця хабарництво почало дедалі ширше проникати й у такі сфери суспільства, як охорона здоров'я й освіта, чого раніше в СРСР практично не спостерігалось. Розпад СРСР й утворення самостійних держав із колишніх республік супроводжувалися політичними, економічними та соціальними кризами, конфліктами на національному ґрунті. Становлення нової державності відбувалося в екстремальних умовах гіперінфляції, безробіття, поспішної приватизації, а фактично – розграбування держмайна. Відбувалася криміналізація суспільства на тлі бездіяльності правоохоронних органів і запеклої боротьби за владу [211, с. 86].

Таким чином, протягом усього існування СРСР запобігання корупції вражало безрезультатністю й нівелюванням моральних принципів, адже досить великий відсоток осіб, які були розстріляні за корупцію або відправлені до концтаборів, були жертвами на «ринку конкурентів», тобто особами, які заважали владі призначати своїх осіб на відповідні посади. Що ж стосується залучення громадськості до заходів із запобігання корупції, то така участь здебільшого мала формальний характер, а із корупцією зазвичай боролись органи державного апарату. У цьому контексті слушною є позиція С. С. Рогульського, який зазначає, що така протидія зрештою мала два наслідки: 1) працівники, які боролись з корупційними проявами в державному апараті, були не спроможні усунути ключові причини, що породжували корупцію, оскільки вони посягали на найважливіші умови

існування системи; 2) боротьба проти корупціонерів нерідко переростала в боротьбу проти конкурентів на ринку «корупційних послуг» [209, с. 154].

Наступний, кардинально новий етап запобігання корупції розпочався після розпаду Радянського Союзу та створення незалежної держави України. Однак прийняття незалежності не розв'язало всіх проблем у досліджуваній сфері, а навпаки, корупція трансформувалась та прийняла нові форми та масштаби. На нашу думку, розвиток правових засад запобігання корупції в незалежній Україні також необхідно поділити на відповідні підетапи. Так, першим нормативно-правовим актом, який опосередковано визначив засади запобігання корупції в Україні, було розпорядження Президента України «Про додаткові заходи щодо посилення боротьби із злочинністю та зміцнення правопорядку в Україні» від 28 вересня 1992 року, відповідно до якого Кабінету Міністрів України необхідно було прискорити розроблення проектів законів про профілактику злочинів, боротьбу з організованою злочинністю і корупцією, про державну службу та інших, проектів законів з питань судово-правової реформи, а також розглянути питання стосовно доцільності створення позавідомчої державної контрольно-ревізійної служби [181]. Пізніше, 30 червня 1993 року, було прийнято Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», який залишається чинним донині. У ст. 8 зазначеного нормативно-правового акта закріплено існування Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю, покликаного здійснювати координацію діяльності всіх державних органів, на які цим Законом покладено обов'язки провадити вказану боротьбу. Положення про Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю затверджено Верховною Радою України [194]. Відповідно до вказаного нормативно-правового акта, у листопаді того самого року було прийнято Указ Президента України «Про Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю» від 26 листопада 1993 року [191].

Варто підкреслити, що впродовж 1991–1994 років нормотворча діяльність законодавця у сфері запобігання корупції була досить пасивною, адже більшість наказів, розпоряджень, положень зводились до того, щоб проголосити необхідність боротьби з корупцією. Водночас фактично жодного нормативного-правового акта, який би містив реальні норми запобігання корупції, а тим паче участі громадськості в реалізації відповідних заходів, так прийнято й не було.

Наступним етапом розвитку нормативно-правового регулювання запобігання корупції в Україні стало прийняття Закону України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 року, який уперше визначив правові й організаційні засади запобігання корупції, виявлення та припинення її проявів, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь [175]. Зазначимо, що протягом наступних майже десяти років було прийнято низку нормативно-правових актів, серед яких: Указ Президента України «Про Національну програму боротьби з корупцією» від 10 квітня 1997 року [193], яким передбачено вжиття низки профілактичних, організаційно-правових та інших заходів запобігання корупції в Україні; Концепція боротьби з корупцією на 1998–2005 роки, де закріплено застосування системного підходу та ефективної організації діяльності із запобігання та протидії корупції на базі комплексної, науково обґрунтованої концепції [91; 257, с. 182], та багато інших. Однак у контексті тематики дисертаційного дослідження варто констатувати, що жоден із прийнятих за вказаний період нормативно-правових актів, не містив правових засад залучення громадськості до заходів із запобігання корупції.

Важливим кроком на шляху запобігання корупції в усьому світі, зокрема Україні, було підписання Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції 31 жовтня 2003 року. Зазначена Конвенція мала на меті: сприяння вжиттю й посиленню заходів, спрямованих на більш ефективне й дієве запобігання корупції та боротьбу з нею; заохочення, сприяння та

підтримку міжнародного співробітництва й технічної допомоги в запобіганні корупції та в боротьбі з нею, зокрема в поверненні активів; заохочення чесності, відповідальності й належного управління громадськими справами й державним майном [87]. Зазначеним нормативно-правовим актом уперше на міжнародному рівні було визнано, що участь громадськості в запобіганні корупції є об'єктивною необхідністю, адже жодна держава не спроможна самотійно якісно й ефективно реалізовувати заходи із запобігання цьому негативному соціально-економічному та політичному явищу.

Зазначений міжнародний нормативно-правовий акт Україна ратифікувала через три роки. Це, відповідно, зумовило прийняття низки нормативно-правових актів різної юридичної сили. Серед таких актів передусім слід виокремити Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 року (який нині втратив чинність). У зазначеному Законі було визнано, що одним із ключових принципів запобігання і протидії корупції є участь громадськості в заходах щодо запобігання та протидії корупції, державного захисту осіб, які надають допомогу щодо реалізації таких заходів. Крім того, у вказаному нормативно-правовому акті окремий розділ було присвячено участі громадськості в заходах щодо запобігання та протидії корупції [187].

Пізніше в роз'ясненнях Міністерство юстиції України конкретизувало: «З корупцією можливо боротися використовуючи різні заходи: суто репресивні, які полягають у виявленні, розслідуванні та розкритті корупційних правопорушень і притягненні винних осіб до відповідальності, або превентивні, серед яких покращення прозорості, підзвітності і добросовісності державних структур, правовий захист громадян та підвищення правової обізнаності, підвищення етичних стандартів у діяльності публічних службовців, просвітницька робота з населенням та окремими цільовими групами, виховання молоді в дусі неприйняття корупції. Але жоден із цих заходів не буде успішним, якщо під час їх реалізації буде відсутня підтримка з боку суспільства. Досвід багатьох країн засвідчує, що активність громадян,

зацікавлених у подоланні корупції, є головною передумовою подолання корупції» [247].

Таким чином, законодавець формально визнає, що участь громадськості в заходах із запобігання корупції є запорукою успішної антикорупційної політики в державі.

На початку 2013 року прогрес ознаменувався прийняттям і впровадженням антикорупційного законодавства. Було констатовано, що прогрес у виконанні взятих Україною перед ЄС зобов'язань, прямо впливає на долю Угоди про асоціацію, яку можуть підписати під час саміту Україна – ЄС у Вільнюсі восени 2013 року. План дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України в частині боротьби з корупцією говорить про необхідність на першій (нормативній) фазі:

- 1) ухвалення антикорупційного законодавства;
- 2) створення «єдиного та незалежного» антикорупційного органу;
- 3) посилення координації між органами влади, відповідальними за боротьбу з корупцією [173].

Отже, цілком закономірним кроком законодавця було прийняття Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року [184]. Новий антикорупційний закон містить такі нововведення: утворення Національного агентства з питань запобігання корупції зі спеціальним статусом, яке забезпечуватиме формування й реалізацію антикорупційної політики та буде підконтрольне Верховній Раді України і підзвітне Кабінету Міністрів України. Члени Національного агентства призначаються на посаду Кабінетом Міністрів України строком на чотири роки за результатами конкурсу; здійснення зовнішнього контролю за виконанням повноважень посадових осіб в окремих випадках; політична нейтральність посадових осіб тощо [184; 211, с. 86].

Разом із вказаним нормативно-правовим актом було прийнято Закон України «Засади державної антикорупційної політики в Україні

(Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» від 14 жовтня 2014 року [186].

Крім вказаних законів, було прийнято низку інших нормативно-правових актів, зокрема закони України «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про запобігання корупції», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодонабувачів юридичних осіб та публічних діячів», «Про прокуратуру», «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення». 16 вересня 2014 року було прийнято Закон України «Про очищення влади» [37]. Більш детально зміст вказаних нормативно-правових актів розглянемо в наступних підрозділах дисертаційного дослідження.

Завершуючи розгляд генези правового регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції, передусім слід констатувати, що проблема корупції має історичний характер, адже різні її форми виявлялись ще за часів стародавніх держав. Водночас розвиток правового регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції в Україні можна розділити на такі етапи:

1) період Київської Русі та Речі Посполитої, за якого корупцію усвідомлювали як негативне явище, однак законодавче регулювання протидії їй мало формальний та епізодичний характер;

2) період існування Російської імперії, упродовж якого з'явилися перші нормативно-правові акти, норми яких були спрямовані на протидію хабарництву, а участь громадські зводилась до банального доносу на корупціонера;

3) період існування СРСР, у межах якого діяльність щодо запобігання корупції мала досить формальний характер та нагадувала «полювання на відьом» (фактично єдиним покаранням за хабарництво була смертна кара), а участь громадськості в запобіганні корупції була мінімальною;

4) період існування незалежної держави України, який можна поділити на чотири підетапи:

а) 1991–1994 роки (прийнято низку нормативно-правових актів, у яких на законодавчому рівні визнано необхідність запобігання корупції, однак не розроблено реального механізму запобігання цьому протиправному явищу);

б) 1995–2006 роки (прийнято перші закони та підзаконні нормативно-правові акти, спрямовані на запобігання та протидію корупції, які містили реальні норми);

в) 2006–2013 роки (ратифіковано Конвенцію ООН проти корупції 31 жовтня 2003 р., яка слугувала підґрунтям залучення громадськості до заходів щодо запобігання корупції, визнання на світовому рівні того, що запорукою ефективності запобігання корупції є активна участь громадськості в цьому процесі);

г) 2014 рік – дотепер (цей період розпочався із прийняття нового Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року, низки інших нормативно-правових актів та означений активним залученням громадськості до заходів щодо запобігання корупції).

1.2. Стан дослідження проблеми участі громадськості в запобіганні корупції

Проблема запобігання корупції не є новою, вона постійно перебувала в полі зору науковців, а тому чимало аспектів цього явища є ґрунтовно вивченими. Водночас запровадження численних реформ у сфері запобігання корупції в нашій державі зумовили актуалізацію досліджень, присвячених питанням участі громадськості в протидії цьому негативному явищу. Зазначена проблема прямо чи опосередковано слугувала предметом вивчення в працях низки науковців як на рівні докторських та кандидатських

дисертаційних досліджень, так і на рівні статей і доповідей на науково-практичних конференціях. Причому найбільш активно питання запобігання корупції у вітчизняних наукових джерелах почали обговорювати після прийняття Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 року. Цього самого року І. І. Яцків захистила дисертацію на тему «Адміністративно-правові засади запобігання протидії в Україні», у якій однією з перших визнала, що для вдосконалення механізму протидії корупції необхідним є посилення ролі інститутів громадянського суспільства в державі. Зокрема, ідеться про: поширення просвітницької інформації про негативний вплив корупції та права особи у сфері протидії їй, підвищення правосвідомості й правової культури; надання будь-якій фізичній особі права звертатись до спеціалізованих антикорупційних органів зі зверненнями про виявлені факти корупції; запровадження звітності та інформування населення про стан запобігання корупції в Україні; упровадження реальних «важелів» контролю з боку громадськості за станом корупції, у тому числі наділення правом збору підписів за звільнення корумпованих чиновників з обов'язковим відкриттям відповідного провадження проти даного публічного суб'єкта; посилення ролі засобів масової інформації у сфері запобігання корупції (сприяння в їх незалежності) тощо [270].

2012 року з метою розроблення практичних порад для керівників державної служби в органах державної влади та інших державних службовців щодо ефективного вирішення завдань професійної діяльності з питань запобігання та протидії проявам корупції Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації опублікував підручник «Запобігання і протидія проявам корупції як елемент модернізації системи державної служби» [58]. У підручнику автори розкрили поняття корупції та конфлікту інтересів, причини їх виникнення та шляхи подолання; висвітлили міжнародну практику та напрацювання щодо запобігання і протидії корупції; проаналізували новели й засади антикорупційної політики України. Крім цього, вони сформулювали практичні поради стосовно здійснення та

організації спеціальної перевірки щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, а також висвітлили практику здійснення в органах державної влади фінансового контролю, основи етичної поведінки в Україні, роль і наявну практику участі громадськості в заходах щодо запобігання та протидії корупції, чинну систему підвищення кваліфікації державних службовців з питань запобігання та протидії корупції [58]. Беззаперечно, вказане наукове дослідження буде одним з основних джерел дисертації.

Пізніше наукові дослідження у вказаному напрямі активізувались у зв'язку з прийняттям проекту нового Закону України «Про протидію корупції». Так, Є. В. Невмержицький у докторському дисертаційному дослідженні «Корупція як соціально-політичний феномен» (2013) сформулював значну кількість цікавих з теоретичної та практичної точки зору висновків, зокрема запропонував внести низку змін до чинного на той час законодавства про протидію корупції. У контексті представленого наукового дослідження зауважимо, що в цій праці автор виокремив самостійний підрозділ «Інститути громадянського суспільства в запобіганні корупції», у якому довів, що залучаючи громадські об'єднання до повноцінної співпраці для розв'язання проблеми подібного масштабу, держава отримує шанс підвищити довіру суспільства, а це, відповідно, сприяє досягненню поставленої мети [131, с. 23].

Є. В. Невмержицький також зазначив, що окремому громадянину, хоч яким би він був політично активним, складно реалізувати свої антикорупційні прагнення. У значної частини населення резонансні публікації в пресі викликають певний інтерес, проте здебільшого це не спонукає людей до активних дій. Інша справа – об'єднання громадян. У розвинутих демократичних країнах саме громадські об'єднання відіграють значну роль у контролі за діяльністю державного апарату, адже оперативно реагують на будь-які корупційні прояви. У зв'язку з цим у зазначеній дисертації поглиблено висвітлено досвід окремих демократичних країн та

рекомендації міжнародних організацій з цього питання. Вони зобов'язують держав-учасниць сприяти активній участі громадських організацій у попередженні та запобіганні корупції шляхом посилення прозорості та включення громадян у процеси прийняття рішень [131, с. 23]. Однак висновки вказаного вище автора мали суто теоретичний характер, адже він практично не приділив уваги вдосконаленню законодавства, що визначає правові засади механізму залучення громадськості до заходів із запобігання корупції.

Водночас В. Ю. Захарченко у своїй науковій статті, опублікованій цього ж року, зосередився на питанні вдосконалення законодавства у сфері протидії корупції в Україні. Зокрема, автор проаналізував норми вітчизняного та зарубіжного законодавства в контексті визначення напрямів удосконалення законодавства у сфері запобігання корупції в Україні, запропонував науково обґрунтовані зміни до чинного законодавства, а також визначив заходи, спрямовані на оптимізацію запобігання корупції в Україні [61].

Таким чином, Є. В. Невмержицький та В. Ю. Захарченко у своїх наукових працях зосереджувались на загальних аспектах корупції та протидії їй. Натомість інші вчені, наприклад А. Л. Тіньков, О. Г. Бондарчук та С. А. Задорожній, розглядали питання запобігання корупції в різних органах державної влади. Так, 2013 року А. Л. Тіньков захистив кандидатську дисертацію на тему «Запобігання і протидія політичній корупції в системі державного управління України». На основі проведеного дослідження автор запропонував Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, громадським організаціям узгодити положення антикорупційного законодавства та законодавства, що регулює питання участі громадськості в провадженні державної політики, у частині процедури доступу до публічної інформації щодо антикорупційної діяльності органів державної влади [243].

Прийняття нового Закону України «Про запобігання корупції» 2014 року сприяло активізації наукових пошуків у вказаному напрямі. Так,

2015 року О. Ю. Бусол у дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук «Протидія корупційній злочинності в Україні у контексті сучасної антикорупційної стратегії», розглядаючи теоретичні та практичні проблеми протидії корупційній злочинності в Україні, виокремив підрозділ, присвячений використанню потенціалу громадянського суспільства України в протидії корупційній злочинності. Автор праці слушно констатував, що однією з причин активізації громадського руху 2014 року стала зміна свідомості громадян за період розбудови незалежної України – виросло нове покоління громадян з ідеологією, що відрізняється від ідеології, яка панувала за радянських часів, позначилися близькість і доступність відвідування та навчання української молоді в європейських країнах, яка має можливість порівняти прозорість процедур та виконання законів у цих державах з тотальним і безкарним порушенням законодавства високопосадовцями всіх гілок влади в Україні. У зазначеному науковому доробку сформульовано висновок про те, що в Україні резерв впливу громадських організацій у протидії корупційним злочинам недостатньо використовується та ініціюється державою [23, с. 22]. На думку вказаного вище науковця, суспільство та вчені важливою визнають також роль засобів масової інформації в протидії корупційній злочинності. Автор констатував, що журналістські розслідування та повідомлення в пресі про факти корупції залишаються незатребуваними з боку правоохоронних органів [23, с. 22].

О. Г. Бондарчук, розглядаючи адміністративно-правові засади протидії корупції в державній кримінально-виконавчій службі України (2016), наголосив, що низьку ефективність громадських інституцій у запобіганні корупції можна пояснити тим, що в нашій країні відсутні традиції такої діяльності. Також бракує механізмів захисту осіб, які оприлюднюють таку інформацію. На нашу думку, діяльність громадських інституцій антикорупційного спрямування буде сприйматися належним чином за умови їх незалежності від зовнішнього впливу та правового захисту. У разі отримання ними інформації щодо правопорушень з ознаками корупції така

інформація має бути передана до відповідного правоохоронного органу, який за підсумками свого розслідування повинен поінформувати представників цієї організації. Якщо суб'єкт боротьби з корупцією не вжив усіх можливих заходів, спрямованих на притягнення порушника до відповідальності, то таку інформацію про правопорушення з ознаками корупції необхідно оприлюднювати в засобах масової інформації, де вказувати корупційні діяння посадових осіб, джерела отримання такої інформації, наявні докази, а також інформувати громадськість, до якого із правоохоронних органів цю інформацію було передано і чому не було проведено всіх процесуальних дій та не притягнуто до відповідальності порушника [17, с. 188].

Варте також уваги дисертаційне дослідження С. А. Задорожнього на тему «Механізми запобігання та протидії корупції в органах місцевої влади», у висновках до якого автор слушно наголосив на необхідності уніфікувати і формально закріпити обов'язкове включення до складу координаційно-дорадчих органів територіальних утворень із запобігання корупції представників громадськості (населення конкретного територіального утворення) в кількості не менше третини від загальної кількості її членів за умови наявності спеціальної (юридичної) освіти (професійних навичок) не менше ніж у половини з них. Звісно ж, така вимога є запорукою збалансування публічно-владних і громадських засад в антикорупційній діяльності на рівні місцевого самоврядування на основі взаємного контролю, з урахуванням досягнення реальності права населення територіальних утворень на участь у здійсненні антикорупційних заходів, ефективності здійснення профільних повноважень органів публічної влади і, як наслідок, рішення стратегічних антикорупційних завдань держави [56].

Отже, у зазначених вище дисертаційних дослідженнях проблема участі громадськості в запобіганні корупції в Україні розглянуто лише фрагментарно. Кожен із вказаних вище науковців наголошував на необхідності участі громадськості в подібних заходах, однак жодним із них не було зроблено практичних рекомендацій стосовно вдосконалення норм

законодавства, що містять відповідні положення. У цьому контексті варто уваги дисертаційне дослідження Є. В. Глушка, тема якого є дотичною до представленої нами наукової роботи. Дисертацію вказаного вище автора присвячено дослідженню питання адміністративно-правового забезпечення участі громадськості в запобіганні корупції. Тут, зокрема, визначено поняття та зміст категорії «громадськість» в українському праві та юридичній доктрині; з'ясовано місце громадськості в системі суб'єктів запобігання корупції в Україні; детально вивчено зарубіжний досвід участі громадськості у запобіганні корупції; розглянуто стан нормативного забезпечення участі громадськості в запобіганні корупції в Україні; охарактеризовано форми та процедури діяльності громадськості у сфері запобігання корупції; визначено напрями взаємодії громадськості з правоохоронними органами України у сфері запобігання корупції тощо [36]. Окрему слід зауважити, що Є. В. Глушко проаналізував основні напрями підвищення ефективності адміністративно-правового механізму участі громадськості в запобіганні корупції в Україні. Автор сформулював висновок, згідно з яким підвищення ефективності адміністративно-правового механізму участі громадськості в запобіганні корупції в Україні має спиратися на вдосконалення законодавства у сфері боротьби з цим явищем, яке повинно полягати, по-перше, у формуванні потрібного правового підґрунтя, а по-друге, у вдосконаленні чинних актів щодо запобігання корупційним діями. Передусім, це стосується законодавчого рівня правового регулювання, хоча не виключено й покращення підзаконної правової бази, особливо в аспекті імплементації законодавчих положень і на сучасному етапі в прийнятті державними органами відповідних нормативно-правових актів [36, с. 177]. Водночас варто зауважити, що у вказаній дисертації автор недостатньо уваги приділив конкретним пропозиціям щодо вдосконалення законодавства, яке визначає правові засади участі громадськості в заходах із запобігання корупції.

Змістовним, на нашу думку, є наукове дослідження Б. М. Якимюка на тему «Вплив громадських організацій на протидію корупції в Україні». Дослідження впливу громадських організацій на протидію корупції в Україні дало змогу авторові сформулювати такі висновки:

1) слабкий вплив громадських організацій на процеси запобігання та протидії корупції означений суб'єктивними і об'єктивними чинниками, пов'язаними як з недостатньою організаційною спроможністю цих інститутів, так і з бар'єрами, що створюють державні органи [269];

2) на цьому етапі розвитку України влада ще не сприймає інститути громадянського суспільства як повноцінних партнерів, що пов'язано з відсутністю зацікавленості органів влади реально боротись із корупцією, а також через недостатню активність громадських організацій і слабе представництво в них громадян. Це також пов'язано з тим, що представники неурядових організацій здебільшого концентруються на експертних і моніторингових функціях, а не на інформаційно-просвітницькій діяльності серед громадян і підвищенні їх антикорупційної культури, залученні до своїх кампаній та діяльності [269];

3) з метою посилення свого впливу на протидію корупції в Україні громадські організації мають більш активно взаємодіяти з широкою громадськістю та ЗМІ, посилити роботу в напрямі підвищення правової свідомості громадян, ставати більш підзвітними для населення, організовуватися в коаліції [269].

Досліджуючи теоретичні засади дослідження протидії корупційним проявам у системі публічного управління, А. Новак слушно відмічає, що вдосконалення системи взаємодії органів державної влади з інститутами громадянського суспільства шляхом залучення громадськості до реалізації антикорупційної політики України, сприяння реалізації прав громадян і організацій щодо доступу до інформації про факти корупції та корупційних факторів, а також їхнє висвітлення в засобах масової інформації сприятиме ефективності запобігання корупції в Україні. Удосконалення законодавства з

антикорупційних питань надасть можливість знизити рівень корупції в органах державної влади, поліпшити соціально-економічний розвиток України та її міжнародний політичний імідж [136].

Не можна оминати увагою наукове дослідження О. О. Корнієнко, автор якого висвітлив правовий статус та гарантіям діяльності громадськості як суб'єкта запобігання корупції. У дослідженні розкрито теоретичні питання та правове забезпечення участі громадськості в запобіганні корупції; визначено форми такої участі; розглянуто проблему правового статусу громадськості як суб'єкта відносин щодо запобігання корупції; проаналізовано питання забезпечення правомірності цього превентивного антикорупційного механізму [93, с. 377]. Особливої уваги потребує висновок про те, що громадськість є специфічним суб'єктом запобігання корупції, що зумовлено відсутністю в нього повноважень, притаманних спеціально уповноваженим органам у досліджуваній сфері. Натомість повноваження цього суб'єкта є похідними від прав і свобод людини та громадянина, а окремими повноваженнями наділяються специфічні суб'єкти, визначені законом (Громадська рада при Національному агентстві з питань запобігання корупції тощо). Причому доведено, що ці повноваження делегуються громадськістю таким суб'єктам, які структурно входять до неї. Здійснюються зазначені повноваження у формах, які можуть обиратися суб'єктом на власний розсуд із масиву тих, що не заборонені чинним законодавством. Таким чином, обов'язком громадськості щодо участі в запобіганні корупції є утримання від будь-якого зловживання власними правами та дотримання норм чинного законодавства [93, с. 377].

На думку зазначеного науковця, цілком очевидним є те, що для забезпечення правомірності участі громадськості в досліджуваних відносинах (як і для запобігання корупції загалом) найбільш ефективним є підхід із наданням пріоритету превенції. Так, реактивні заходи на вже вчинені правопорушення не сприяє розвитку відносин. Причому найефективнішою превенцією таких випадків є комплексне забезпечення

неухильного дотримання суб'єктами владних повноважень вимог чинного законодавства, яке вимагає також трансформації політичної волі суб'єктів законотворчості та надання можливості громадськості здійснювати ефективний соціальний контроль за їх діяльністю [93, с. 377].

Змістовністю вирізняється також науковий доробок А. В. Білецького «Досвід участі громадськості в заходах щодо запобігання корупційній злочинності в Україні», де викладено результати емпіричного дослідження досвіду участі громадськості в заходах щодо запобігання корупції. Здійснене автором анкетування пересічних громадян та учасників громадських антикорупційних організацій засвідчило, що громадяни схильні лише декларувати свої наміри до запобігання корупції. Натомість антикорупційна діяльність громадських організацій є більш ефективною [16]. Серед перешкод, що заважають громадськості ефективно впроваджувати процес запобігання корупції в державі, автор виокремлює такі: опір влади та відсутність з нею взаєморозуміння, недовіра до представників правоохоронних органів та недосконалість законодавства (відсутність більш широких повноважень громадськості, недостатня захищеність викривачів корупції тощо). Подальші дослідження слід спрямувати на пошук способів дебіюрократизації в державі, щоб громадяни могли заощаджувати час і ресурси, не вдаючись до корупційних дій [16, с. 233].

Водночас А. О. Поліщук, досліджуючи роль громадянського суспільства в запобіганні корупції в системі правосуддя України, розглядає основні способи впливу громадянського суспільства на діяльність із запобігання та протидії корупції в системі правосуддя, а також пропонує шляхи вдосконалення чинного законодавства щодо здійснення громадського контролю [168]. Учений аргументує слушну позицію стосовно того, що чинне законодавство передбачає чимало способів впливу громадянського суспільства на діяльність із запобігання та протидії корупції в системі правосуддя, а саме: висвітлення діяльності судів засобами масової інформації, інформування населення про факти корупції в судовій владі,

здійснення громадського контролю, розроблення та впровадження освітніх програм із залученням громадських організацій тощо. Найефективнішим з-поміж них А. О. Поліщук вважає громадський контроль. Проте його можливості обмежені через недосконалість чинного законодавства, що виявляється у відсутності механізму його здійснення та спеціального нормативно-правового акта, який регулював би це питання [168, с. 126].

В. Ф. Нестерович у статті «Роль громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики в Україні» доходить висновку, що участь громадськості відіграє вагомую роль у формуванні й реалізації державної антикорупційної політики. Завдяки стійким та ефективним форматам взаємовідносин між громадськістю та органами публічної влади формується співпричетність і співвідповідальність щодо змін у політичному, соціальному, економічному житті країни. У зв'язку з цим уже давно виникла практична необхідність щодо створення інституційних і правових механізмів участі громадськості в провадженні державної політики, зокрема її антикорупційної складової [134]. Вартий уваги висновок автора про те, що основними організаційно-правовими передумовами ефективної участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики в Україні слід вважати:

1) підвищення інформаційної відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади, своєчасне інформування про прийняті ними рішення, надання ними вичерпних пояснень про наміри [134, с. 11];

2) забезпечення доступності та підзвітності органів публічної влади, особливо в тих питаннях, що стосуються безпосередньо громадян [134, с. 11];

3) здійснення подальшого вдосконалення чинного законодавства, що забезпечить дієві механізми для участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики [134, с. 11];

4) налагодження стійких форм конструктивного діалогу між громадськістю та владою щодо формування і реалізації державної антикорупційної політики на принципах партнерства та взаємодії [134, с. 11].

Одним з останніх дисертаційних досліджень, присвячених участі громадськості в запобіганні корупції, є праця І. В. Валюшка на тему «Інститути громадянського суспільства у системі антикорупційної політики України» (2017). У цій праці сформульовано низку цікавих з практичної та теоретичної точки зору висновків. Особливої уваги варте те, що І. В. Валюшко вперше систематизував законодавче забезпечення участі інститутів громадянського суспільства в запобіганні корупції, а також практики цієї участі, яка полягає в залученні до роботи в конкурсних комісіях, консультативних і дорадчих органах, здійсненні аудиту діяльності відповідних структур, профілактичних та інформаційних кампаній та заходів стосовно підвищення політичної і правової культури населення, формуванні атмосфери неприйняття корупції, а також у зборі й обробленні даних щодо виявів корупції в різних сферах суспільного життя з їх передачею до спеціалізованих антикорупційних органів та подальшим оприлюдненням у засобах масової інформації. Окреслене вище, на думку дисертанта, дає змогу визначити засади концептуального впливу інститутів громадянського суспільства на ефективність системи антикорупційної політики [24].

Цікавим також є те, що в межах дослідження автор виявив національну специфіку залучення громадян та їх об'єднань до процесів реалізації державної антикорупційної політики. Зокрема, учений довів, що рівень готовності громадян до безпосередньої чи опосередкованої участі в запобіганні корупції в Україні визначається не стільки ціннісно-нормативними параметрами (культура, менталітет), скільки раціональними чинниками (наявність та гарантування державою форм і механізмів відповідної взаємодії, рівень відкритості та прозорості влади). На цих засадах обґрунтовано основоположну роль громадянського суспільства у формуванні несприйняття цінностей, заснованих на корупційних діяннях [24, с. 8–9].

Загалом дисертаційне дослідження І. В. Валюшка містить низку положень, здатних удосконалити теоретичні та практичні аспекти ролі громадянського суспільства в системі антикорупційної політики України,

однак у праці недостатньо уваги приділено питанню механізму залучення громадян до заходів щодо запобігання корупції.

Завершуючи розгляд представленого підрозділу дисертаційного дослідження, слід зазначити, що вже протягом тривалого часу питання запобігання корупції в Україні залишається одним із найактуальніших у юридичних колах. Однак соціально-економічні та політичні зміни, що відбулись у нашій країні впродовж останніх чотирьох років, змусили вчених і законодавця по-новому поглянути на питання запобігання корупції та залучення громадян до відповідних заходів. Варто підкреслити, що в більшості наукових праць дослідники наголошували на необхідності й актуальності участі громадян у запобіганні корупції, однак їхні пропозиції щодо вдосконалення відповідного правового поля мали суто теоретичний характер. Таким чином, на сьогодні питання вдосконалення законодавства щодо залучення громадськості до заходів із запобігання корупції є актуальним та потребує подальшої уваги як з боку законодавця, так і з боку вчених.

1.3. Поняття та значення залучення громадськості до заходів із запобігання корупції

У попередніх підрозділах дисертаційного дослідження було неодноразово наголошено на важливості залучення громадськості до заходів із запобігання корупції, про що також свідчать результати наукових напрацювань, проаналізованих у підрозділі 1.2. З огляду на це, надалі цілком логічним кроком буде розгляд сутності поняття залучення громадськості до заходів із запобігання корупції, а також з'ясування практичного значення їх участі у відповідних заходах. Для того, щоб більш змістовно розкрити суть

вказаного проблемного питання, необхідно передусім встановити зміст ключових термінів.

Історично корупція виникла з появою приватної власності. Корупцією стали називати зіпсованість моралі, розбещеність молоді, порушення громадського порядку. Термін «корупція» виник від сполучення латинських слів *correi* (обов'язкова причетність деяких представників однієї зі сторін до певної справи) та *rumpere* (порушувати, ламати; участь у діяльності декількох осіб, які мають на меті псування, руйнування, пошкодження нормального перебігу процесу управління суспільством) [59, с. 39]. Протягом тривалого часу поняття корупції було в полі зору низки науковців, що, своєю чергою, зумовило наявність значної кількості підходів щодо його тлумачення.

Так, у виданні «Міжнародна поліцейська енциклопедія» поняття «корупція» визначено як діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг. Корупційними діями є:

а) незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, під час виконання таких функцій матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, зокрема прийняття чи одержання предметів (послуг) у спосіб їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їхньої фактичної (справжньої) вартості;

б) одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням пільг або переваг, не передбачених чинним законодавством [121, с. 506].

Автори посібника «Запобігання і протидія проявам корупції як елемент модернізації системи державної служби» зазначають, що корупція – це складне та багатоаспектне (економічне, політичне, правове, морально-психологічне) соціальне явище, змістом якого є зумовлена політичними,

економічними, соціальними та психологічними факторами система негативних поглядів, переконань, установок і діянь посадових осіб інститутів влади, державних і недержавних організацій, політичних партій, громадських організацій, спрямованих на задоволення особистих, корисливих, групових або корпоративних інтересів шляхом підкупу, хабарництва, зловживання владою, надання пільг і переваг усупереч суспільним інтересам. Її соціальна сутність виявляється в тому, що вона: є соціально зумовленою, тобто слугує продуктом соціального життя; має свою соціальну ціну, яку сплачує суспільство за існування корупції; істотно впливає на найважливіші соціальні процеси; має історичні витоки та глобальний характер; є економічним, політичним, правовим, психологічним і моральним явищем; здатна пристосовуватись до соціальних реалій, постійно видозмінюватися [58, с. 13].

Аналогічним чином корупцію визначають В. Д. Гвоздецький [34, с. 139] та М. І. Мельник [118, с. 39–40], які, серед іншого, визнають її складним і багатоаспектним (правовим, економічним, політичним, морально-психологічним) соціальним явищем.

Конкретні вияви цього соціального явища отримують правову та моральну оцінку з боку держави й суспільства, що теж свідчить про соціальну сутність цього протиправного явища. Корупція характеризує основні соціальні процеси, які відбуваються в державі та суспільстві, у ній відображаються найбільш значущі для соціуму проблеми. В. Д. Гвоздецький переконує, що в країнах, де корупція є особливо поширеною та суттєво впливає на соціально-економічні процеси, стає структурованою і здійснює системний вплив на посадових осіб (державних службовців), вона із соціальної аномалії поступово перетворюється на правило, сприймається як звичний спосіб розв'язання життєвих проблем, стає нормою функціонування влади й образом життя значної частини суспільства [34, с. 139].

Згідно з переконаннями Л. І. Аркуші, корупція – це протиправна діяльність визначених осіб, спрямована на використання свого службового та суспільного статусу для особистого збагачення, збагачення своїх родичів і

прибічників, отримання інших переваг і благ всупереч інтересам суспільства [10, с. 41].

Один із провідних дослідників у зазначеній сфері – Є. В. Невмержицький переконує, що корупція – це, передусім, соціально-політичне явище, головною особливістю якого є використання посадовими особами законодавчої, виконавчої та судової влади, а також громадських об'єднань, установ і організацій господарського управління всіх форм власності свого службового становища для одержання матеріальних цінностей, послуг чи пільг для себе або третіх осіб [132, с. 44]. Крім цього, автор констатує, що корупція охоплює економіку, політику, культуру, етику, мораль, соціальну сферу загалом, тобто за своєю сутністю є багатоскладовим соціально-політичним явищем, важливою ознакою якого є зумовлена цими обставинами поведінка суб'єкта правопорушення [10, с. 362; 235].

О. В. Терещук тлумачить корупцію як діяльність осіб, уповноважених на виконання державних функцій, чи прирівняних до них осіб, спрямовану на протиправне використання наданих їм повноважень або свого посадового становища та пов'язаних з ними можливостей для незаконного одержання від фізичних і юридичних осіб матеріальних благ, послуг, пільг, переваг або іншої вигоди матеріального чи нематеріального характеру (запроданство), а також підкуп зазначених осіб фізичними та юридичними особами [17; 50; 106].

Ю. Шемшученко доводить, що корупція – це соціальне явище, яке охоплює всю сукупність корупційних діянь, пов'язаних із неправомірним збільшенням в осіб, уповноважених на виконання функцій держави, наданої їм влади, службових повноважень, відповідних можливостей із метою задоволення особистих інтересів чи інтересів третіх осіб, а також інших корупційних правопорушень, які створюють умови для вчинення корупційних діянь або приховування їх чи потурання їм. У правовому аспекті корупція становить сукупність різних за характером і ступенем суспільної небезпеки, проте єдиних за своєю суттю корупційних діянь, а також

порушень етики поведінки посадових осіб, пов'язаних із вчиненням цих діянь [27, с. 406].

С. В. Степашин слушно зауважує, що корупція – не просто хабарі чи зловживання службовим становищем, приховані види підкупу чиновників. Це хвороба більш глибока, підґрунтям якої є психологічна установка щодо використання державної служби як невичерпного джерела для досягнення корисливої мети [233, с. 2].

Узагальнюючи проаналізовані тлумачення поняття «корупція», А. М. Михненко сформулював такі основні тези відносно вказаного терміна [59, с. 52–53]:

1) поняття «корупція» – складне, багаторівневе, системно організоване соціальне явище, яке містить різні складові, зокрема управлінську, політичну, економічну, юридичну, соціальну, морально-етичну [59, с. 52–53];

2) корупція – це негативне суспільне явище, яке постійно й активно впливає на свідомість громадян та їхні особисті погляди, формує корисливі аморальні цінності, визначає корупційну субкультуру в суспільстві, руйнує суспільні відносини, зменшує ресурси та підриває довіру до держави [59, с. 52–53];

3) корупція охоплює вищий (елітарний), середній і низовий рівні державного управління, проникаючи в усі сфери та підсистеми суспільного життя, порушує права, зачіпає інтереси всіх соціальних груп і прошарків суспільства, руйнує засади політики, економіки, соціальної сфери, культури [59, с. 52–53];

4) корупція може бути політичною, економічною, адміністративною та побутовою, виникати організовано чи стихійно; корупція створила корупційну етику, що стала альтернативою морально-етичним нормам в Україні [59, с. 52–53].

Крім значної кількості теоретичних підходів до тлумачення досліджуваного терміна, наявне також його законодавче закріплення. Зокрема, у Законі України «Про запобігання корупції» від 2014 року

зазначено, що корупція – це використання особою, що уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей [184]. На нашу думку, визначення, яке було запропоновано законодавцем найбільш повно відображає всі юридичні аспекти корупції.

Досліджуючи зміст поняття «корупція», не можна оминати увагою те, що однією з ключових його складових є «корупційне правопорушення». Так, Р. М. Турчак доводить, що корупційне правопорушення – це протиправна, винна дія чи бездіяльність, яка посягає на державний або громадський порядок або на встановлений порядок управління, на власність, права та свободи громадян і за яку передбачено адміністративну відповідальність. Дія чи бездіяльність вчиняється умисно особою, уповноваженою на виконання державних функцій, свого статусу для отримання майна, послуг, пільг, а також надання уповноваженій особі переваг зацікавленою особою, стимулювання до вказаних дій або посередництво в них. Дія чи бездіяльність може вчинятися адміністративним органом [245].

На думку О. М. Охотнікової, корупційне правопорушення – це суспільно небезпечні, протиправні, навмисні дії, що посягають на встановлений порядок управління, здійснені службовими або посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави, керівниками державних підприємств, установ, організацій із наданими їм державно-владними повноваженнями, за які законом передбачено адміністративну та дисциплінарну відповідальність [152, с. 187].

А. І. Редька корупційним правопорушенням вважає суспільно-небезпечне посягання на встановлений порядок здійснення особами, уповноваженими на виконання функцій держави, наданих їм повноважень, зокрема протиправне, умисне діяння або бездіяльність, за яке чинним законодавством України передбачено адміністративну й інші види відповідальності [206, с. 154].

Таким чином, корупційне правопорушення – суспільно небезпечне діяння, яке охоплює корупційні дії (або ознаки корупції) та за вчинення якого особу може бути притягнуто до юридичної відповідальності. Корупційним правопорушенням, на наше переконання, притаманні переважно такі ознаки: суспільно небезпечна поведінка; здійснюється посадовою особою; має умисний характер; підлягає суспільному осуду; передбачає отримання неправомірної вигоди.

Отже, узагальнюючи вищевикладене, можна констатувати, що корупція – це, передусім, суспільно небезпечне соціальне явище, яке негативно позначається не лише на соціальних, а й на економічних і політичних процесах у нашій державі. Суспільно небезпечні наслідки корупції передбачають сумарну шкоду, якої вона завдає суспільним відносинам, тобто всі ті шкідливі, небажані з позиції суспільства й держави зміни в соціальних цінностях та інтересах, які виникають внаслідок учинення корупційних правопорушень. Тобто соціальні наслідки корупції – це реальна шкода суспільним інтересам, завдана корупційними діяннями, що виявляється в сукупності причиново пов'язаних прямих і непрямих, безпосередніх та опосередкованих негативних змін, яких зазнають соціальні цінності, а також економічних та інших витрат суспільства на запобігання та протидію корупції [96, с. 22; 205].

Е. В. Расюк підкреслює, що особливу небезпеку корупція становить у тих сферах, від яких безпосередньо залежить повсякденна життєдіяльність (забезпечення громадської безпеки, охорона здоров'я, освіта, житлово-комунальне господарство тощо), адже саме в них чиновницький апарат

своєю бездіяльністю нівелює довіру суспільства до органів державної влади. Так утворюється своєрідна «коренева система» корупції, яка живить її верхні ешелони [205, с. 109].

З огляду на вищезазначене, можна констатувати, що запобігання корупції є одним із першочергових завдань будь-якої держави. Термін «запобігання» в науковій літературі зазвичай ототожнюють із категорією «попередження». Так, тлумачний словник української мови, на відміну від «запобігання», містить декілька значень терміна «попередження»: 1) наперед зроблене повідомлення про що-небудь, засторога, пересторога; 2) запобігання вияву чого-небудь небажаного [142, с. 796].

Водночас поняття «запобігання корупції» у найбільш загальному значенні охоплює весь спектр діяльності, спрямованої проти корупції, включаючи застосування репресивних і запобіжних заходів [118].

Досить розгорнуте визначення цього терміна пропонує М. І. Мельник. У своєму дисертаційному дослідженні автор зауважує, що запобігання корупції – це особливий вид соціального управління, напрям антикорупційної діяльності, який полягає в усуненні, нейтралізації чи обмеженні дії факторів корупції, цілеспрямованому впливі за допомогою комплексу спеціально розроблених законних засобів на систему суспільних відносин, що формуються у сфері реалізації публічної влади, що має на меті стимулювання осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та інших суб'єктів до правомірної поведінки у сфері публічної влади, перешкодження вступу їх у корупційні відносини та припинення таких відносин [118]. Основним завданням запобігання корупції, на переконання вченого, є створення системи соціальних зв'язків, за якої істотно (до мінімуму) зменшується ймовірність виникнення ситуацій корумпування суспільних відносин [118].

Отже, запобігання корупції, на нашу думку, слід тлумачити як сукупність дій, що, відповідно до норм чинного законодавства України, можуть та повинні вчинити уповноважені суб'єкти державної влади з метою

виявлення, припинення та запобігання виникненню корупційних правопорушень. Крім того, запобігання корупції передбачає встановлення її причин та профілактику їх подальшого виникнення. Таким чином, запобігання корупції є неможливим без діяльності певних суб'єктів. В Україні суб'єкти, які здійснюють заходи щодо запобігання корупції, традиційно поділяють на дві великі групи. До першої належать органи державної влади, які лише опосередковано реалізують відповідні заходи. Такими суб'єктами, зокрема, є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України тощо. На такі органи зазвичай покладають контрольні функції в досліджуваній сфері. Водночас перелік спеціальних суб'єктів, що реалізують заходи із запобігання корупції, досить повно визначено в Законі України «Про запобігання корупції» [184]. Відповідно до вказаного нормативно-правового акта, такими суб'єктами є: органи прокуратури та Національної поліції України, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції.

Розглядаючи заходи запобігання корупції, слід навести точку зору Є. С. Молдован, яка на основі аналізу О. М. Костенка, І. Л. Машковської, Ю. П. Мірошника та інших учених визначила напрями класифікації заходів запобігання корупції (додаток Б) [99; 115; 116; 124; 126; 223].

Попри те, що дослідниця пропонує досить цікаву класифікацію заходів запобігання корупції, ця класифікація переважно має теоретичний характер. На нашу думку, проаналізувавши положення Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року [184] та Методичні рекомендації «Запобігання і протидії корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування», затверджені Міністерством юстиції України від 16 жовтня 2013 року [57], можна стверджувати, що основними заходами щодо запобігання корупції в Україні є: обмеження щодо використання службового становища; обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; обмеження щодо одержання дарунків (пожертв); обмеження щодо роботи близьких осіб; проведення

антикорупційних експертиз нормативно-правових актів; проведення перевірки осіб, які претендують на посаду в органі державної влади; фінансовий контроль діяльності уповноважених осіб (наприклад, щорічне заповнення електронних декларацій); прийняття кодексів поведінки різних категорій посадових осіб (етика поведінка прокурорів); законодавче врегулювання виникнення та припинення конфлікту інтересів; встановлення вимог щодо прозорості інформації тощо.

У попередньому підрозділі дисертаційного дослідження ми неодноразово наголошували на тому, що запорукою ефективності заходів із запобігання корупції є долучення громадськості до їх реалізації. Зазначене положення закріплено законодавчо: Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року містить ст. 21 «Участь громадськості в заходах щодо запобігання корупції».

З позиції семантики категорію «громадськість» визначають як:

1) одну або декілька фізичних або юридичних осіб, з якими соціальна організація вступає в контакт як всередині (службовці, співробітники, працівник, акціонери, члени громадських організацій та ін.), так і за її межами (виборці, платники податків, місцеві жителі, соціальні замовники, партнери, споживачі та ін.);

2) властивість за значенням прикметника «громадський» (такий, що стосується суспільства; пов'язаний із добровільним обслуговуванням колективу, суспільства; значущий для суспільства, публічний; належить одночасно декільком суб'єктам, колективний, неодноосібний; люблячий суспільство, колектив, пристосований до життя в колективі);

3) активна частина суспільства, яка виражає його думку;

4) сукупність організацій і представників будь-якої групи людей [127, с. 631].

У юридичній енциклопедії, підготовленій за редакцією Ю. С. Шемшученка, поняття «громадськість» інтерпретовано як соціально активну частину суспільства, що на добровільних засадах бере участь у

суспільно-політичному житті країни. Так, громадськості притаманні: потреба в спілкуванні, орієнтація на колективну діяльність, переважання громадських інтересів перед індивідуальними, активне вираження своєї суспільної позиції тощо. Важливою сферою діяльності громадськості є її участь у державно-правових заходах. Громадськість, серед іншого, сприяє проведенню виборів і референдумів, допомагає в роботі державних органів і органів місцевого самоврядування, обговорює проекти законів тощо. Вона діє як безпосередньо, так і через різноманітні об'єднання громадян, порядок роботи яких регулюється чинним законодавством України [267, с. 640]. Таким чином, у контексті представленого наукового дослідження громадськістю слід вважати окремих громадян (групу осіб) чи їх об'єднання, які провадять активну суспільну діяльність з метою забезпечення нормального функціонування держави та її органів.

Отже, залучення громадськості до заходів із запобігання корупції становить своєрідну форму «схиляння» громадськості (окремих громадян чи їх об'єднань) уповноваженим органом державної влади на засадах, визначених чинним законодавством України, до активної сумісної діяльності спрямованої на протидію корупції в державі.

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року [184], громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни в діяльності щодо запобігання корупції мають право:

1) повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, реальний, потенційний конфлікт інтересів спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері запобігання корупції [184];

2) запитувати та одержувати від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», інформацію про діяльність щодо запобігання корупції [184];

3) проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів, отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих пропозицій [184];

4) брати участь у парламентських слуханнях та інших заходах з питань запобігання корупції [184];

5) вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання корупції [184];

6) проводити, замовляти проведення досліджень, у тому числі наукових, соціологічних тощо, з питань запобігання корупції [184];

7) проводити заходи щодо інформування населення з питань запобігання корупції [184];

8) здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупції з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству [184];

9) здійснювати інші не заборонені законом заходи щодо запобігання корупції [184].

Для того, щоб більш змістовно розкрити значення залучення громадськості до заходів із запобігання корупції, необхідно визначити мету цієї діяльності. У загальному значенні мета – це той кінцевий результат, якого прагнуть досягти суб'єкти під час здійснення відповідної діяльності. З філософської позиції мета – це один з елементів поведінки та свідомої діяльності людини, яка характеризує передбачення в мисленні результату діяльності та шляхи його реалізації за допомогою певних засобів. Мета постає як спосіб інтеграції різних дій людини в певну послідовність чи систему, як одна з форм детермінації людської діяльності. Аналіз діяльності як цілеспрямованої передбачає виявлення невідповідності між представленою життєвою ситуацією й метою; здійснення мети є процесом

подолання цієї невідповідності. Найбільш ґрунтовно в античній філософії вчення про мету розвинув Арістотель, який тлумачив мету як те, заради чого щось існує. Поширюючи уявлення про мету, притаманну людській діяльності, на природу, мислитель трактував її як кінцеву причину буття (*causa finalis*). Натомість Кант пов'язував мету зі сферою практичного розуму, вільної моральної діяльності людини; він розрізняв технічні цілі (належать до вміння), прагматичні цілі (стосуються блага, становлять зміст вчинків) і категоричний імператив (загальнообов'язковий принцип вчинків людини) [253, с. 731; 261].

Отже, у контексті досліджуваної проблематики мета становить бажаний результат, якого прагне досягти держава, залучаючи громадськість до розв'язання проблем у сфері запобігання корупції. Проаналізувавши положення чинного законодавства України, а також наукові погляди вчених, можна стверджувати, що ключовою метою залучення громадськості до заходів із запобігання корупції є: забезпечення ефективного, якісного та прозорого виконання уповноваженими органами державної влади своїх завдань та функцій під час реалізації заходів щодо запобігання корупції, що зрештою має сприяти загальному зниженню рівня корупції в Україні.

Для досягнення зазначеної вище мети необхідно виконати низку завдань. У філософському контексті категорія «завдання» – це не просто завдання, а «соціальне завдання», яке усвідомлюють як «необхідність для суб'єкта (суспільства, соціальної спільноти, особи) здійснити в майбутньому визначену діяльність» [256, с. 196].

В. О. Климков дійшов висновку, що завдання – це мета, досягнення якої є бажаним до відповідного моменту в межах періоду, на який розраховано управлінське рішення. Завдання вказує на безпосередню мету організації, що підлягає кількісній характеристиці. Крім цього, учений стверджує, що завдання становлять сукупність вимог для прийняття рішень у конкретній ситуації [82, с. 99]. Отже, завдання можна визначити як

сукупність своєрідних мікроцілей, які необхідно реалізувати на шляху до досягнення кінцевої мети.

На нашу думку, основними завданнями залучення громадськості до заходів із запобігання корупції є такі:

- забезпечити доступ громадськості до всієї необхідної інформації, адже лише за наявності повного та всебічного інформаційного забезпечення участь громадськості у відповідних заходах може бути ефективною;
- стимулювати громадян до участі у відповідних заходах;
- підвищити рівень довіри населення до органів, що уповноважені реалізовувати заходи із запобігання корупції;
- створити партнерські відносини громади з органами державної влади;
- забезпечити прозору діяльність державних органів та їх посадових осіб.

Завершуючи представлений підрозділ дисертаційного дослідження, слід констатувати, що залучення громадськості до заходів із запобігання корупції має важливе значення як для громадськості, так і для держави загалом, оскільки це:

- по-перше, дає змогу підвищити рівень довіри громадян до органів державної влади та на практиці реалізувати один з основних принципів діяльності держави – гласність і прозорість;
- по-друге, сприяє більш оперативному виявленню фактів учинення корупції, здійсненню відповідних заходів щодо їх припинення та запобігання їм у майбутньому.

Однак, крім позитивних аспектів залучення громадськості до заходів щодо запобігання корупції, слід назвати й негативні, які полягають у такому:

- 1) позиція громадян щодо участі у відповідних заходах зазвичай є пасивною, адже вони не вірять у те, що їх участь сприятиме бажаному результату;
- 2) органи державної влади неохоче залучають громадян до відповідних заходів;

3) у громадських об'єднань, які активно беруть участь у цих заходах, немає належної правової та матеріальної підтримки ні з боку суспільства, ні з боку держави;

4) бракує належної правової регламентації участі громадян у заходах щодо запобігання корупції.

Висновки до розділу 1

Доведено, що проблема корупції має історичний характер, адже різні її форми виявлялись ще за часів стародавніх держав. Водночас розвиток правового регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції в Україні можна розділити на такі етапи:

1) період Київської Русі та Речі Посполитої, за якого корупцію усвідомлювали як негативне явище, однак законодавче регулювання протидії їй мало формальний та епізодичний характер;

2) період існування Російської імперії, упродовж якого з'явилися перші нормативно-правові акти, норми яких були спрямовані на протидію хабарництву, а участь громадські зводилась до банального доносу на корупціонера;

3) період існування СРСР, у межах якого діяльність щодо запобігання корупції мала досить формальний характер та нагадувала «полювання на відьом» (фактично єдиним покаранням за хабарництво була смертна кара), а участь громадськості в запобіганні корупції була мінімальною;

4) період існування незалежної держави України, який можна поділити на чотири підетапи:

а) 1991–1994 роки (прийнято низку нормативно-правових актів, у яких на законодавчому рівні визнано необхідність запобігання корупції, однак не розроблено реального механізму запобігання цьому протиправному явищу);

б) 1995–2006 роки (прийнято перші закони та підзаконні нормативно-правові акти, спрямовані на запобігання та протидію корупції, які містили реальні норми);

в) 2006–2013 роки (ратифіковано Конвенцію ООН проти корупції 31 жовтня 2003 року, яка слугувала підґрунтям залучення громадськості до заходів щодо запобігання корупції, визнання на світовому рівні того, що запорукою ефективності запобігання корупції є активна участь громадськості в цьому процесі);

г) 2014 рік – дотепер (цей період розпочався із прийняття нового Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року, низки інших нормативно-правових актів та означений активним залученням громадськості до заходів щодо запобігання корупції).

Встановлено, що вже протягом тривалого часу питання запобігання корупції в Україні залишається одним із найактуальніших у юридичних колах. Однак соціально-економічні та політичні зміни, що відбулись у нашій країні впродовж останніх чотирьох років, змусили вчених і законодавця по-новому поглянути на питання запобігання корупції та залучення громадян до відповідних заходів. Підкреслено, що в більшості наукових праць дослідники наголошували на необхідності й актуальності участі громадян у запобіганні корупції, однак їхні пропозиції щодо вдосконалення відповідного правового поля мали суто теоретичний характер. Констатовано, що на сьогодні питання вдосконалення законодавства щодо залучення громадськості до заходів запобігання корупції є актуальним та потребує подальшої уваги як з боку законодавця, так і з боку вчених.

Визначено, що корупційне правопорушення – суспільно небезпечне діяння, яке охоплює корупційні дії (або ознаки корупції) та за вчинення якого особу може бути притягнуто до юридичної відповідальності.

Встановлено такі ознаки корупційного правопорушення: суспільно небезпечна поведінка; здійснюється посадовою особою; має умисний

характер; підлягає суспільному осуду; передбачає отримання неправомірної вигоди.

Наголошено, що корупція – це, передусім, суспільно небезпечне соціальне явище, яке негативно позначається не лише на соціальних, а й на економічних і політичних процесах у нашій державі.

Доведено, що запобігання корупції – це сукупність дій, що, відповідно до норм чинного законодавства України, можуть та повинні вчинити уповноважені суб'єкти державної влади з метою виявлення, припинення та попередження виникнення корупційних правопорушень. Крім того, запобігання корупції передбачає встановлення її причин та профілактику їх подальшого виникнення.

З'ясовано, що основними заходами щодо запобігання корупції в Україні є: обмеження щодо використання службового становища; обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; обмеження щодо одержання дарунків (пожертв); обмеження щодо роботи близьких осіб; проведення антикорупційних експертиз нормативно-правових актів; проведення перевірки осіб, які претендують на посаду в органі державної влади; фінансовий контроль діяльності уповноважених осіб (наприклад, щорічне заповнення електронних декларацій); прийняття кодексів поведінки різних категорій посадових осіб (етика поведінки прокурорів); законодавче врегулювання виникнення та припинення конфлікту інтересів; встановлення вимог щодо прозорості інформації тощо.

Громадськістю запропоновано визнати окремих громадян (групу осіб) чи їх об'єднання, які провадять активну суспільну діяльність з метою забезпечення нормального функціонування держави та її органів.

Наголошено на тому, що залучення громадськості до заходів із запобігання корупції становить своєрідну форму «схиляння» громадськості (окремих громадян чи їх об'єднань) уповноваженим органом державної влади на засадах, визначених чинним законодавством України, до активної сумісної діяльності спрямованої на протидію корупції в державі.

Визначено, що ключовою метою залучення громадськості до заходів із запобігання корупції є: забезпечення ефективного, якісного та прозорого виконання уповноваженими органами державної влади своїх завдань та функцій під час реалізації заходів щодо запобігання корупції, що зрештою повинно сприяти загальному зниженню рівня корупції в Україні.

Обстоюється позиція, що основними завданнями залучення громадськості до заходів із запобігання корупції є такі:

- забезпечити доступ громадськості до всієї необхідної інформації, адже лише за наявності повного та всебічного інформаційного забезпечення участь громадськості у відповідних заходах може бути ефективною;
- стимулювати громадян до участі у відповідних заходах;
- підвищити рівень довіри населення до органів, що уповноважені реалізовувати заходи із запобігання корупції;
- створити партнерські відносини громади з органами державної влади;
- забезпечити прозору діяльність державних органів та їх посадових осіб.

Констатовано, що залучення громадськості до заходів із запобігання корупції має важливе значення як для громадськості, так і для держави загалом, оскільки це: по-перше, дає змогу підвищити рівень довіри громадян до органів державної влади та на практиці реалізувати один з основних принципів діяльності держави – гласність і прозорість; по-друге, сприяє більш оперативному виявленню фактів учинення корупції, здійсненню відповідних заходів щодо їх припинення та попередження виникнення в майбутньому.

Наголошено, що, окрім позитивних аспектів залучення громадськості до заходів щодо запобігання корупції, існують негативні, які полягають у такому:

- 1) позиція громадян щодо участі у відповідних заходах зазвичай є пасивною, адже вони не вірять у те, що їх участь сприятиме бажаному результату;

2) органи державної влади неохоче залучають громадян до відповідних заходів;

3) у громадських об'єднань, які активно беруть участь у цих заходах, немає належної правової та матеріальної підтримки ні з боку суспільства, ні з боку держави;

4) бракує належної правової регламентації участі громадян у заходах щодо запобігання корупції.

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО ЗАХОДІВ ІЗ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

2.1. Правові засади залучення громадськості до заходів із запобігання корупції та місце серед них норм адміністративного права

Удосконалення адміністративно-правового регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції є неможливим без дослідження правових засад, які є правовою основою, джерелом різних видів діяльності. На нашу думку, правові засади складаються з двох основних елементів: норм права, за допомогою яких здійснюється правове регулювання відповідних правовідносин, та принципів залучення громадськості до заходів із запобігання корупції. У межах представленого підрозділу дисертаційного дослідження слід зосередитись на питанні щодо правового регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції, серед яких особливе місце належить нормам адміністративного права.

У юридичній літературі існує чимала кількість підходів до визначення поняття «правове регулювання». Цим терміном, на думку В. Селіванова, позначають дедалі різноманітніші аспекти суспільного життя. Юридичної форми набувають основні та найважливіші комплекси суспільних відносин у різних сферах людської діяльності, які потребують не лише законодавчої форми, а її змістового правового наповнення. У цьому контексті спеціальні юридичні знання про особливості та вияви права, правового регулювання, що досягаються правознавством, дають змогу свідомо й точніше розібратись у тих соціальних процесах, які підлягають юридичному впливу з боку держави і вимагають свого юридичного оформлення з одночасним наповненням його правовим змістом [213, с. 14; 264].

Н. М. Оніщенко зазначає, що правове регулювання – це впорядкування суспільних відносин засобами законообов’язкових правил поведінки та заснованих на них приписів індивідуального значення, які забезпечуються за потреби державним примусом. Категорія «правове регулювання» виражає динамічну сутність усієї юридичної надбудови, характеризує активно-творчий аспект права, відображає процес перетворення його з можливості на дійсність [147, с. 3–5].

Відповідно до переконань С. С. Алексєєва, правове регулювання – це здійснюваний за допомогою системи правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних розпоряджень тощо) результативний, нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, охорони, розвитку відповідно до вимог економічного базису, суспільних потреб цього соціального ладу [6, с. 289].

В. М. Сирих зауважує, що правове регулювання – це «діяльність держави й суспільства, яка відбувається в процесі підготовки та прийняття норм права, їх реалізації в конкретних відносинах і застосування державного примусу до правопорушників з метою досягнення стабільного правопорядку в суспільстві» [164; 237, с. 133].

О. Ф. Скакун вважає, що правове регулювання – це здійснюване державою за допомогою права та правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона й розвиток [215, с. 529]. Основними ознаками зазначеного терміна науковець вважає такі:

- 1) правове регулювання – різновид соціального регулювання;
- 2) завдяки правовому регулюванню відносини між суб’єктами набувають певної правової форми, яка споконвічно має державно-владний характер, тобто в юридичних нормах держава вказує міру можливої та належної поведінки;
- 3) правове регулювання має конкретний характер, оскільки завжди пов’язане з реальними відносинами;

4) правове регулювання має цілеспрямований характер, адже спрямоване на задоволення законних інтересів суб'єктів права;

5) правове регулювання здійснюється за допомогою правових засобів, які забезпечують його ефективність;

б) правове регулювання гарантує доведення норм права до їх виконання [218].

Таким чином, правовим регулюванням залучення громадськості до заходів із запобігання корупції слід вважати сукупність норм права, за допомогою яких здійснюється вплив на правовідносини, що виникають у процесі залучення громадськості до вказаних заходів з метою їх належного впорядкування та надання їм законної форми. Отже, ключовим елементом правового регулювання є норма права. На думку О. Ф. Скакун, норма права – це загальнообов'язкове правило поведінки, сформоване в суспільстві відповідно до визнаної в ньому справедливої міри свободи й рівності та формально визначене (встановлене чи санкціоноване), а також забезпечене державою з метою регулювання, охорони та захисту суспільних відносин [220].

Р. З. Лівшиць доводить, що норми права – юридичний елемент, у якому формується правило поведінки. Через норму певна ідея перетворюється на суспільні відносини або, навпаки, фактично існуючі відносини концентруються та закріплюються в нормі. Юристи, з огляду на специфіку своєї професії, найчастіше мають справу з нормами. Авторитетна теоретична школа нормативізму, та сама, на якій формувалось і виховувалось сучасне покоління, взагалі зводила право до норм. Попри намагання подолати однобічність цього підходу, норми залишаються обов'язковим елементом права, його концентрованим вираженням [109, с. 102].

У цьому контексті В. О. Котюк переконує, що норма права – це формально визначене правило поведінки. У правовій нормі однозначно закріплено права й обов'язки учасників суспільних відносин, а також санкції, які застосовують у разі порушення настанов норми. Ці приписи мають

виконуватися саме в тому обсязі та в тих випадках, у яких вони знайшли своє формальне закріплення в тексті правової норми, що міститься в офіційному письмовому документі – нормативно-правовому акті (законі, постанові, інструкції тощо) [100, с. 44].

Варте уваги також те, що зазначений автор наводить досить широкий перелік характерних ознак норм права, які відмежовують їх від інших соціальних норм і норм природного права:

1) норма права – це правило поведінки, яке регулює найбільш важливі суспільні відносини, на відміну від інших соціальних норм;

2) норму права слід визнати формально визначеним правилом поведінки, зафіксованим у нормативно-правовому акті за законами формальної логіки та граматики;

3) ідеться про встановлене або санкціоноване державою чи її окремими органами правило поведінки, що має офіційний характер (на відміну від інших правил поведінки);

4) норма права є загальнообов'язковою для виконання всім населенням і посадовими особами державних органів. Ці норми права повинні (зобов'язані) виконувати також іноземні громадяни та особи без громадянства, а також усі посадові особи найвищих органів державної влади;

5) зазначене правило поведінки набуває вигляду юридичних прав та обов'язків суб'єктів суспільних відносин. У ньому можуть бути сформульовані лише права або лише обов'язки. Наприклад, у ст. 38 Кодексу законів про працю України закріплено право працівників у разі звільнення з роботи подавати письмову заяву за два тижні до звільнення;

6) норма права – це правило поведінки, яке охороняється державною владою від порушень, а в разі порушень держава застосовує юридичні санкції;

7) ці правила поведінки можуть змінюватись або відмінятись тими державними органами, які їх приймали або вищими органами [75; 100, с. 44–45].

Отже, попри різноманітність поглядів щодо визначення поняття «норма права», усі науковці сходять на тому, що норма права – це визначене та загальноприйняте правило поведінки, дотримання якого є обов'язком кожного учасника суспільних правовідносин та ухилення від дотримання якого тягне за собою настання юридичної відповідальності. Своє об'єктивне відображення норми права знаходять у відповідних нормативно-правових актах. Поняття «нормативно-правові акти» охоплює широкий комплекс актів правотворчості, що приймаються органами законодавчої, виконавчої, а іноді й судової влади. Нормативно-правовими актами, на думку вченого, вони називаються тому, що містять норми права. Фактично це поняття в широкому значенні є синонімічним поняттю «законодавство». Ідеться про основне джерело права в країнах романо-германського правового сімейства [199, с. 272].

П. М. Рабинович доводить, що нормативно-правовий акт – це основна форма права соціально-демократичної орієнтації. Поширеність нормативно-правових актів пояснюється незаперечними перевагами вказаного способу вираження юридичних норм саме з позиції загальнолюдських правових принципів, які поступово впроваджуються в право соціально-демократичної орієнтації. Такими перевагами науковець вважає можливість: найбільш чітко, ясно, однозначно формулювати зміст юридичних прав і обов'язків; якнайшвидше довести до відома адресатів юридичної норми її зміст; забезпечити сприятливі умови для швидкого знаходження потрібної норми права; створити умови для правильного, адекватного розуміння адресатом норми її істинного змісту; оперативно змінювати чи скасовувати юридичну норму; здійснювати впорядкування, погодження, систематизацію численних норм права [38; 203, с. 105].

Ю. А. Ведерніков та А. В. Папірна зазначають, що нормативно-правовий акт – це офіційний акт-документ компетентних суб'єктів правотворчості, який містить норми права, котрі забезпечує держава. Він є однією з форм існування та вираження норм права, а також основною

формою права для багатьох правових систем сучасності. Згідно з переконаннями вчених, нормативно-правовий акт має такі ознаки: приймається уповноваженими суб'єктами правотворчості (державними правотворчими органами або народом); виражає державну волю домінантної частини населення або всього народу; завжди містить нові норми права чи змінює (скасовує) чинні, чітко формулює зміст юридичних прав і обов'язків; приймається відповідно до певної процедури; має форму письмового акта – документа, певні реквізити та структуру (преамбула, глави, розділи, статті, частини, пункти); публікується в офіційних спеціальних виданнях, у яких текст акта має бути автентичним офіційному зразку цього акта [26].

Отже, нормативно-правовий акт – це офіційний документ, який приймають уповноважені органи державної влади в порядку, визначеному чинним законодавством України, та який охоплює норми, спрямовані на всебічне врегулювання конкретних правовідносин у певній сфері суспільного життя. На початку цього підрозділу дисертаційного дослідження ми зазначили, що особливе місце серед вказаних норм належать нормам адміністративного права. Зазначене підтверджується тим, що адміністративно-правова норма – це загальнообов'язкове правило поведінки, встановлене державою з метою регулювання суспільних відносин, що входять до предмета адміністративного права, та забезпечене засобами державного примусу. Отже, норми адміністративного права мають особливу сферу свого застосування – сферу державного управління. У цих межах вони визначають обов'язкові приписи належної поведінки органів державного управління, державних службовців, громадських організацій і громадян [157, с. 57].

Для того, щоб детально розглянути правові засади залучення громадськості до заходів із запобігання корупції та об'єктивно визначити місце серед них норм адміністративного права, необхідно розглянути зміст окремих нормативно-правових актів у досліджуваній сфері. Зауважимо, що розглядати ці акти найбільш доцільно залежно від юридичної сили

нормативно-правового акта. Як зауважує О. Ф. Скакун, юридична сила нормативно-правового акта – це специфічна властивість мати суворо позначене місце в системі правових актів і залежати за формальною обов'язковістю від рівня й обсягу повноважень органу, який видає (приймає) цей акт, тобто від того, хто є суб'єктом нормотворчості [216, с. 449].

Відомо, що найвищу юридичну силу серед нормативно-правових актів має Конституція України. Найвища юридична сила цього Закону щодо всіх законів та інших нормативно-правових актів зумовлена тим, що вона за своєю соціально-правовою природою є установчим нормативно-правовим актом держави. З цього випливають такі її властивості: первинність, «першопочатковість», пріоритетність у встановленні визначальних засад суспільного й державного устрою, становища людини в суспільстві; універсальність (конституція врегульовує всі ключові сфери суспільного й державного життя, основні відносини людини з державою); винятковість, унікальність у регулюванні основних засад держави та суспільства; підвищена юридична стабільність (зокрема внаслідок специфічного, ускладненого порядку її зміни) [89, с. 46]. Таким чином, усі інші нормативно-правові акти приймаються відповідно до Конституції України та в жодному разі не можуть їй суперечити.

У контексті представленого наукового дослідження слід зауважити, що в ст. 36 Основного Закону України визначено, що громадяни України мають право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення й захисту своїх прав і свобод, задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей [90].

Крім того, слід взяти до уваги ст. 38 Конституції, де закріплено положення, згідно з яким громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно

обирати й бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [90].

Отже, попри те, що в Конституції України немає норм, які безпосередньо визначають засади залучення громадськості до заходів із запобігання корупції, важливе значення має те, що в Основному Законі зафіксовано ключові засади участі громадськості в державному управлінні.

Наступний рівень нормативно-правового регулювання становлять міжнародні нормативно-правові акти, які були ратифіковані Верховною Радою України і є частиною вітчизняного законодавства. Одним з основних видів міжнародних нормативно-правових актів є міжнародний договір. Своєю чергою, міжнародний договір – це родове поняття, що об'єднує всі міжнародні угоди, які можуть мати різні найменування та форми: договір, угода, пакт, статут, конвенція, декларація, комюніке, протокол тощо. Чіткого визначення тих чи інших найменувань не існує, причому незалежно від найменування всі договори мають однакову юридичну силу [122].

Водночас існує певна міжнародна практика вибору найменування міжнародного договору:

- 1) договорами називають основоположні акти, що регулюють найбільш важливі сфери міжнародних відносин (політичні, економічні договори);
- 2) угоди зазвичай укладають стосовно менш важливих питань, ніж договори;
- 3) пакт укладають тоді, коли сторони договору намагаються підкреслити його особливе морально-політичне значення;
- 4) конвенції покликані врегулювати певні міжнародні проблеми економічного, технічного, юридичного або гуманітарного характеру;
- 5) статутами називають договори, що засновують і регулюють діяльність міжнародних міжурядових організацій (Статут Ради Європи, Статут СНД тощо);

б) протоколами часто називають додаткові міжнародні угоди, що змінюють або доповнюють основний міжнародний договір (протоколи до Конвенції про захист прав людини та основних свобод 1950 року) [123].

Варто зауважити, що міжнародні нормативно-правові акти мають вищу юридичну силу, ніж звичайні закони України, а отже, у разі неузгодження їх норм першочергове значення надається саме їм, а не звичайним законам держави. Причому важливим є те, що положення міжнародних нормативно-правових актів не можуть суперечити Конституції України.

Одним з основних міжнародних нормативно-правових актів у досліджуваній сфері є Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року [87], яка була ратифікована Законом України від 18 жовтня 2006 року. У цьому документі визначено ключові засади участі громадськості в заходах щодо запобігання корупції. Так, відповідно до ст. 13 вказаного міжнародного акта, кожна держава-учасниця вживає належних заходів, у межах своїх можливостей і згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, для сприяння активній участі окремих осіб і груп за межами державного сектора, таких як громадянське суспільство, неурядові організації та організації, що функціонують на базі громад, у запобіганні корупції й боротьбі з нею та для поглиблення усвідомлення суспільством факту існування, причин і небезпечного характеру корупції, а також загроз, що створюються нею. Цю участь слід зміцнювати за допомогою таких заходів, як:

- 1) посилення прозорості й сприяння залученню населення до процесів прийняття рішень;

- 2) забезпечення для населення ефективного доступу до інформації;

- 3) проведення заходів щодо інформування населення, які сприяють створенню атмосфери неприйняття корупції, а також реалізація програм державної освіти, у тому числі навчальних програм у школах та університетах;

4) повага, заохочення та захист свободи пошуку, отримання, опублікування та поширення інформації про корупцію. Можуть установлюватися певні обмеження цієї свободи, але тільки такі обмеження, які передбачені законом і є необхідними для:

- поваги прав або репутації інших осіб;
- захисту національної безпеки, або публічного порядку, охорони здоров'я чи моральності населення [87].

Слід також вказати, що кожна держава-учасниця вживає належних заходів для забезпечення того, щоб відповідні органи із запобігання корупції, про які йдеться в цій Конвенції, були відомі населенню та забезпечує доступ до таких органів для надання їм повідомлень, у тому числі анонімно, про будь-які випадки, які можуть розглядатись як злочин відповідно до цієї Конвенції [87]. Отже, можна впевнено стверджувати, що саме цей міжнародний нормативно-правовий акт на міжнародному рівні визначив засади участі громадськості в заходах щодо запобігання корупції та наголосив на необхідності її залучення до відповідної діяльності.

Окрім вказаної вище Конвенції, слід також урахувати положення Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією від 4 листопада 1999 року, ратифікованої 2005 року. Відповідно до неї, кожна Сторона передбачає у своєму внутрішньому законодавстві ефективні засоби правового захисту осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних дій, з метою надання таким особам можливості захищати свої права та інтереси, включаючи можливість отримання компенсації за заподіяну шкоду [258]. Крім цього, варті уваги положення Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 року, згідно з якою кожна Сторона вживатиме таких законодавчих та інших заходів, які можуть бути необхідними для встановлення у своєму національному законодавстві кримінальної відповідальності за умисне обіцяння, пропонування чи надання будь-якою особою прямо чи опосередковано будь-якої неправомірної переваги будь-яким посадовим особам, для них особисто чи для інших осіб, з метою

заохочення їх до виконання чи невиконання своїх службових обов'язків [103] тощо.

Таким чином, міжнародні нормативно-правові акти відіграють важливу роль у роль правовому регулюванні запобігання корупції в Україні, особливо в контексті адаптації вітчизняного законодавства до європейських стандартів. У межах представленого наукового дослідження слід підкреслити, що Україна, ратифікувавши вказані нормативно-правові акти, разом із низкою інших європейських держав визнала, що участь громадськості в заходах щодо запобігання корупції є важливим чинником, який здатен якісно покращити стан речей у зазначеній сфері. Крім того, варто зауважити, що ратифікація Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, безперечно, позитивно вплинула на антикорупційну політику держави, зокрема на відповідне законодавство.

Наступний рівень нормативного правового регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції становлять закони України.

Закон – це нормативно-правовий акт, що прийнятий в особливому порядку органом законодавчої влади або на референдумі, наділений вищою юридичною силою та регулює найбільш важливі суспільні відносини [239].

О. В. Зайчук та Н. М. Оніщенко стверджують, що основними ознаками закону є такі:

- 1) приймається органом законодавчої влади – парламентом, уповноваженою громадською організацією або на референдумі;
- 2) порядок його підготовки й видання визначаються Конституцією України та регламентом парламенту;
- 3) володіє вищою юридичною силою, а отже, усі підзаконні акти мають відповідати йому і ні в чому не суперечити;
- 4) регулює найбільш важливі, ключові, суспільні відносини (основи суспільного та державного ладу, права, свободи й обов'язки громадян, форма держави, повноваження органів державної влади тощо). Саме ці ознаки вирізняють закон з-поміж системи інших правових актів, додаючи йому

якість верховенства. Змінити або скасувати закон вправі лише той орган, який його прийняв, причому в чітко встановленому порядку. Згідно зі ст. 85 Конституції України закони приймає Верховна Рада України [239]. Варто підкреслити, що Конституція України за своєю суттю також є законом, однак, як ми вже зазначали, вона має вищу юридичну силу. Таким чином, доцільно зосередитись на звичайних законах, тобто актах поточного законодавства, що присвячені регулюванню різних аспектів соціально-економічного, політичного та духовного життя суспільства [239].

Розглядаючи закони України в контексті представленої наукової праці, передусім слід звернути увагу на Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року [184], який визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст і порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень. Зазначеним нормативно-правовим актом було визначено права громадських об'єднань, їх членів або уповноважених представників, а також окремих громадян у діяльності щодо запобігання корупції [184].

Закон визначає засади надання інформації у сфері запобігання корупції. Крім цього, нормативно-правовий акт містить положення про те, що законопроекти та проекти інших нормативно-правових актів, які передбачають надання пільг, переваг окремим суб'єктам господарювання, а також делегування повноважень державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або органів місцевого самоврядування, з метою їх громадського обговорення розміщують на офіційних веб-сайтах відповідних органів невідкладно, але не пізніше ніж за 20 робочих днів до дня їх розгляду з метою прийняття. Державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування узагальнюють результати громадського обговорення законопроектів та проектів інших нормативно-правових актів, передбачених частиною третьою цієї статті, та оприлюднюють їх на своїх офіційних веб-сайтах [184]. Загалом

позитивно оцінюючи вказаний нормативно-правовий акт, слід вказати на його недосконалість у частині залучення громадськості до заходів щодо протидії корупції, адже в ньому не визначено порядок і процедуру залучення громадськості. Крім прав громадськості, варто було б визначити її обов'язки щодо участі в зазначених заходах.

Наступним слід навести Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» [186]. Метою зазначеної стратегії було створення в Україні системи прийняття рішень щодо антикорупційної політики на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію та чинників, які до неї призводять, зокрема статистичних спостережень, моніторингу виконання цих рішень та їх впливу на стан справ з питань запобігання корупції незалежним спеціалізованим органом із залученням представників громадянського суспільства, а також формування суспільної підтримки в подоланні корупції [186].

Визначаючи заходи, які необхідно здійснити задля зниження рівня корупції в Україні, законодавець значну увагу приділив участі громадськості в цих заходах. Так, відповідно до вказаного вище нормативно правового акта, такими заходами є:

1) визначення на законодавчому рівні засад організації та діяльності спеціально уповноваженого органу щодо запобігання корупції, відповідального, зокрема, за комплекс заходів із формування та реалізації антикорупційної політики. Зазначений орган повинен мати гарантії незалежної діяльності із забезпеченням широкої участі в ній представників громадянського суспільства та виконувати низку функцій, серед яких:

- підготовка щорічного звіту про стан виконання Антикорупційної стратегії та проекту доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики;
- аналіз стану справ з питань корупції, підготовка пропозицій щодо заходів нормативно-правового, організаційного, кадрового характеру;
- моніторинг і координація виконання антикорупційної програми;

– контроль за дотриманням законодавства про конфлікт інтересів та декларування майна, доходів, видатків і зобов'язань фінансового характеру;

– залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики;

– поширення інформації про корупцію, проведення заходів із формування світогляду неприйняття корупції;

2) розроблення проекту акта Кабінету Міністрів України щодо схвалення загальнонаціональної методики оцінки рівня корупції відповідно до стандартів ООН, щорічне проведення за участі громадськості дослідження щодо сприйняття корупції та довіри населення до органів, відповідальних за запобігання корупції, готовності населення брати участь у заходах щодо запобігання корупції, поширеності та видів моделей корупційної поведінки, корупціогенних ризиків у відповідних сферах;

3) проведення щорічних слухань у Верховній Раді України щодо національного звіту про стан справ з питань запобігання корупції, що готуватиметься спеціально уповноваженим органом з питань антикорупційної політики, та оприлюднення звіту разом із висновками та рекомендаціями парламентських слухань;

4) забезпечення імплементації міжнародних стандартів співпраці влади та громадськості в прийнятті рішень у сфері антикорупційної політики, зокрема закріплених у Кодексі кращих практик участі громадськості в процесі прийняття рішень, ухваленому конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи 1 жовтня 2009 року, та перехід до нових форм співпраці, таких як діалог і партнерство;

5) проведення на постійній основі інформаційних кампаній, орієнтованих на різні соціальні групи та спрямованих на усунення толерантного ставлення до корупції, підвищення рівня співпраці влади та громадян щодо запобігання цьому протиправному явищу [186].

Таким чином, Законом України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–

2017 роки» законодавець не лише визнав, що участь громадськості є невід'ємною складовою реалізації заходів щодо запобігання корупції, а й фактично визначив її як невід'ємний суб'єкт такої діяльності. Крім того, прийняття вказаного вище нормативно-правового акта було спрямоване на підвищення рівня довіри населення до антикорупційних органів та держави загалом, а також сприяло налагодженню своєрідного діалогу «суспільство – держава».

Безперечно, зазначені вище нормативно-правові акти є одними з ключових у контексті представленої наукової праці, однак варто також вказати й інші закони, у яких прямо чи опосередковано визначено правові засади залучення громадськості до заходів щодо запобігання корупції:

– Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII [192], яким було визначено засади взаємодії громадськості та Національного бюро. Зокрема, варто звернути увагу на ст. 31, відповідно до якої з метою забезпечення прозорості та цивільного контролю за діяльністю при Національному бюро формується Рада громадського контролю в складі 15 осіб на засадах відкритого та прозорого конкурсу [192];

– Закон України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 року № 922-VIII, норми якого спрямовано на забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції в цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції. У Законі також наголошено на важливості співробітництва з громадськими організаціями щодо запобігання проявам корупції у сфері закупівель [196];

– Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» [185].

Разом із зазначеними вище нормативно-правовими актами було прийнято закони України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» від 7 квітня 2011 року № 3207-VI [176], «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією» від 18 квітня 2013 року № 221-VII [177], «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики» від 14 травня 2013 року № 224-VII тощо.

Таким чином, на рівні законів України визначено ключові засади залучення громадян до заходів щодо запобігання корупції. Фактично саме на законодавчому рівні визнано важливість і необхідність залучення громадськості до цих заходів. Однак варто підкреслити, що більш детально це питання повинно регламентуватись на рівні підзаконних нормативно-правових актів [68].

Підзаконний акт – це нормативний юридичний акт компетентного органу, який ґрунтується на законі та не суперечить йому. Факт існування зазначеного терміна зумовлений вимогою верховенства закону. Усі юридичні акти (нормативні й індивідуальні) поділяються на дві супідрядні групи – закони та підзаконні акти. Зазначений поділ слугує гарантією високого демократизму всієї системи правових актів.

Поняття «підзаконні акти», на думку С. С. Алексєєв, відображає одну загальну рису їх змісту – те, що вони базуються на законі, а також спільну особливість їх юридичної сили – те, що вони закону не суперечать. В іншому контексті акти розглядуваної групи здебільшого різняться між собою, мають суттєві особливості як за змістом, так і за юридичною силою. Причому останній з означених критеріїв стосовно підзаконних актів береться у зв'язку з двома ознаками: 1) компетенцією правотворчого органу; 2) сферою дії акта. За цими ознаками всі підзаконні нормативні акти можна поділити на чотири основні групи: загальні, місцеві, відомчі та локальні

(внутрішньоорганізаційні) [6, с. 227–228]. Варто підкреслити, що підзаконність нормативно-правового акта не означає, що їх норми не є обов'язковими для виконання. Серед підзаконних нормативно-правових актів у зазначеній сфері слід зазначити:

– Указ Президента України «Про першочергові заходи з реалізації Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 5 жовтня 2011 року № 964/2011 [195];

– Постанова Кабінету Міністрів України «Питання запобігання та виявлення корупції» від 4 вересня 2013 року № 706 [160];

– Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки» від 29 квітня 2015 року № 265 [188];

– наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення» від 11 січня 2012 року № 39/5 [189];

Аналіз вказаних вище підзаконних нормативно-правових актів дає змогу дійти висновку, що на підзаконному рівні правового регулювання залучення громадськості до заходів запобігання корупції існує суттєва прогалина. На нашу думку, на сьогодні постало нагальне питання щодо прийняття *Положення «Про порядок залучення громадськості до заходів із запобігання корупції»*. У вказаному нормативно-правовому акті, на наше переконання, передусім слід:

– визначити, яких саме представників громадськості можна залучати до відповідних заходів;

– конкретизувати порядок відбору представників громадськості;

– зафіксувати порядок залучення представників громадськості;

– детально розкрити зміст прав та обов'язків громадськості в зазначеній сфері;

– встановити взаємну відповідальність громадян та органів державної влади за неналежне виконання своїх завдань і функцій тощо [69].

Підсумовуючи матеріал, викладений у цьому підрозділі дисертаційного дослідження, варто констатувати фрагментарність правового регулювання залучення громадськості до заходів щодо запобігання корупції. Суттєвою прогалиною є те, що більшість проблемних питань у зазначеній сфері є недостатньо врегульованими нормами чинного законодавства, що, відповідно, викликає низку суперечностей, особливо враховуючи той факт, що законодавець визнає необхідною участь громадськості у відповідних заходах. Неврегульованість зазначеної сфери суспільних відносин спонукає до пошуку відповідей на запитання «Чи дійсно держава зацікавлена у тому, щоб громадськість брала активну участь у реалізації заходів запобігання корупції?», «Чи не є це просто гарним гаслом для передвиборної кампанії?». Безперечно, саме норми адміністративного права відіграють ключову роль у правовому регулюванні правовідносин, що виникають у процесі залучення громадськості до заходів запобігання корупції, адже саме за їх допомогою можливо впорядкувати та врегулювати відносини між органами державної влади та громадськістю, а також забезпечити ефективну взаємодію між ними.

2.2. Принципи залучення громадськості до заходів із запобігання корупції

Світова практика засвідчила, що знищити корупцію як явище практично неможливо, а отже, будь-яка держава намагається максимально мінімізувати її прояви. Одним із засобів зменшення рівня корупції є залучення громадськості до реалізації заходів щодо протидії їй. Причому варто зауважити, що зазначений процес має відбуватись із дотриманням відповідних принципів. У найбільш загальному значенні принцип – це

ключова (домінуюча) ідея, на якій ґрунтується здійснення будь-якої діяльності.

У давньокитайській філософії принцип – це те, на основі чого діє справжня шляхетна людина та що відрізняє її від нищої людини, тобто людини натовпу. У сучасних умовах принцип – це вихідне теоретико-методологічне положення, яке слугує основою певного знання та визначає спосіб його будови. У цьому контексті сукупність вказаного знання постає як розкриття та реалізація принципу. Окрім вищенаведеного, принцип становить сформульовані на основі переконань людини загальні положення, стислі тези або висловлювання, якими вона керується у своїх діях. У цьому значенні принцип є формою зв'язку внутрішнього світу людини з її діяльністю [156, с. 167].

У сучасному філософському значенні принципом вважають теоретичне узагальнення найбільш типового положення, що констатує й виражає закономірність, котра слугує основою пізнання, зокрема певної галузі знання. У контексті практичної діяльності принцип означає одну з основних, загальних вимог, якій має відповідати ця діяльність [32; 171, с. 44].

Тлумачний словник української мови пропонує таке визначення поняття «принцип»:

1) основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку тощо; засада; основний закон якої-небудь точної науки;

2) особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; правило, на якому ґрунтується діяльність якої-небудь організації, товариства тощо;

3) переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці; канон [140, с. 714; 166].

У словнику-довіднику «Державне управління та державна служба» принципи потлумачено як вихідні положення теорії, основні правила діяльності; встановлені, загальноприйняті поширені правила господарських

дій і властивостей економічних і соціальних процесів. У цьому джерелі також зазначено, що сукупність принципів є початковою формою систематизації знань. Вона адресована визначеним фахівцям [45, с. 302–303].

В. Малиновський розглядає принципи як фундаментальні істини, позитивні закономірності, керівні ідеї, основні положення, норми поведінки, що відображають закони розвитку відносин, сформульовані у вигляді певного наукового положення, переважно в правовій формі, на основі яких ґрунтується та функціонує апарат державного регулювання [110, с. 192; 159].

Г. Атаманчук зауважує, що принцип – це «...специфічне поняття, у якому відображено не стільки власне закономірність, відносини та взаємозв'язки, скільки наші знання про них»; «...закономірність, відносини чи взаємозв'язок суспільно-політичної природи та інших груп елементів державного управління (системи онтологічних елементів), виражені у вигляді певного наукового положення, що закріплюється здебільшого правом та застосовується у теоретичній і практичній діяльності людей з управління» [11, с. 262, 265; 174].

Отже, термін «принцип» може бути вжито в таких значеннях:

1) основні засади вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю та відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього й міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації (гуманізм, законність, справедливість, рівність громадян перед законом тощо) [31, с. 110–111];

2) внутрішнє переконання людини, що визначає її ставлення до дійсності, суспільних ідей і діяльності [31, с. 110–111].

Розглядаючи принципи з позиції права, слід зазначити, що попри те, що вказаний термін досить активно вживається у юридичній науці, він так і не набув законодавчого закріплення. Це, відповідно, зумовило значну кількість підходів до його визначення.

Так, Т. В. Гурова зазначає, що саме принципи права найбільше сприймаються національною правосвідомістю через їх специфічні особливості, що виражаються в тяжінні до змістових, а не формальних аспектів права як універсального нормативного регулювальника поведінки людей в епоху сучасної цивілізації. Принципи права, що розглядаються як стрижень правового регулювання, можуть відіграти роль своєрідного мосту, що сполучає в епоху реформ дух права з його буквою [25; 44, с. 54].

Л. С. Явіч доводить, що принципи права – це такі засади, вихідні ідеї його буття, які виражають найважливіші закономірності та підвалини цієї суспільно-економічної формації, є однопорядкові за сутністю права, становлять його головний зміст, наділені універсальністю, вищою імперативністю та загальнообов'язковістю; відповідають об'єктивній необхідності зміцнення пануючого способу виробництва. Причому вчений вважав, що юридичний (правовий) принцип лише термінологічно може уточнюватися [268, с. 10, 11]. Універсальність принципів права полягає в тому, що ними пронизана вся юридична матерія, вони повинні враховуватись у будь-якій правовій ситуації; вища імперативність свідчить не лише про обов'язковість принципів, а й про те, що правові норми, які не вважаються принципами, повинні з них впливати та їм відповідати. Загальнозначущість принципів права зрештою полягає в тому, що вони цілком керують механізмом правового регулювання суспільних відносин [268, с. 11].

В. В. Сорокіна зазначає, що принципи права із суто юридичної точки зору не є правилами поведінки, а мають загальнообов'язковий характер. З принципів права можна вивести необхідне, але поки що не закріплене, правило поведінки. Принципи права таким чином забезпечують безпосередню регулюючу дію щодо суспільних відносин, будучи тією правовою базою, на основі якої відбувається формування конкретного правила для вирішення справи [231].

О. Ф. Скакун принципами права вважає об'єктивно властиві праву вихідні засади, незаперечні вимоги (позитивні зобов'язання), які висувають

до учасників суспільних відносин з метою гармонічного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів. Інакше кажучи, ідеться про своєрідну систему координат, у межах якої розвивається право, і одночасно вектор, який визначає напрям його розвитку [217, с. 221]. Серед найважливіших ознак принципів права науковець називає те, що вони: є стрижнем усієї системи права, адже додають йому логічності, послідовності, збалансованості; слугують вихідним положенням під час вирішення конкретних юридичних справ, особливо під час застосування аналогії закону в разі наявності прогалин у законодавстві; є позитивним зобов'язанням і набувають якостей особливого рівня права, що постає над рівнем норм, визначають їх ціннісну орієнтацію (спрямованість); усвідомлюються як загальне мірило поведінки, не вказуючи права та обов'язки; розчиняються в безлічі норм, пронизуючи всю правову матерію, виводяться із неї; не мають способів регулювання, їх провідним елементом є повинність (те, що має бути), яка безпосередньо відображає існуючу в конкретному суспільстві систему цінностей та обґрунтовується нею; мають вищий рівень абстрагованості від регульованих відносин, звільнені від конкретики та подробиць [217, с. 221–222].

Таким чином, принципами залучення громадськості до заходів із запобігання корупції слід вважати основоположні зсади (ідеї), які прямо чи опосередковано визначені в нормах чинного законодавства України та дотримання яких є обов'язковим для всіх учасників відповідних правовідносин. Варто зазначити, що перелік принципів залучення громадськості до заходів із запобігання корупції прямо не визначено в жодному нормативно-правовому акті. Крім того, навіть у науковій літературі не існує жодного наукового дослідження, присвяченого вказаній проблематиці. Проаналізувавши норми чинного законодавства України, можна стверджувати, що принципи залучення громадськості до заходів із запобігання корупції можна поділити на дві групи: загальноправові та спеціальні.

Загальноправовими називають принципи, які притаманні праву загалом, визначають якісні особливості всіх правових норм національної правової системи незалежно від специфіки регульованих ними суспільних відносин. Вони діють у всіх галузях права, з огляду на що їх називають загальними (за обсягом), або основними [55].

На думку А. М. Колодія, загальноправовими слід вважати принципи, що є загальними для права в міжнародному, всесвітньому і загальнолюдському його значенні; спільними для всіх правових систем одного історичного виду (правової сім'ї) для підсистем (сторін) певної правової системи одного суспільства, для всіх галузей певної системи права певного суспільства та держави [85, с. 108]. У контексті представленого наукового дослідження такими принципами можна визнати:

1. Принцип верховенства права. Визначення принципу верховенства права (the rule of law) вперше запропонував англійський учений і політичний діяч Д. Гаррінгтон 1656 року, потлумачивши його як правління законів, а не людей, що становить інтерпретацію відомої думки Арістотеля про те, що держава, яка керується законами, є вищою за державу, яка керується людьми. Історичні витoki цього принципу можна віднайти також у природному праві та християнській доктрині. Пізніше верховенством права почали вважати не лише правові обмеження влади монарха, а й свободу індивідів від державного втручання в їх приватні справи [155]. Англійський науковець К. Маклвейн зауважив, що «верховенство права – це юридичне обмеження держави (з боку законів), цілковита протилежність свавільному правлінню». Більш глибоко дослідив це питання англійський професор А. Дайсі, який у понятті принципу верховенства права виокремлював найбільш цінний та значущий аспект – так звану ідеальну державну діяльність щодо забезпечення прав людини [244, с. 63; 254].

Одним із провідних вітчизняних науковців, які досліджували поняття «верховенство права», є П. М. Рабінович. Професор зазначав, що вказаним терміном слід позначати «ключову роль права в стосунках між усіма

учасниками суспільного життя, у життєдіяльності державних і недержавних організацій, соціальних спільностей, груп, об'єднань, усіх людей». Автор переконливо доводить, що принцип верховенства права має самостійний характер лише в разі, коли власне право інтерпретується як явище, що виникає й існує незалежно від держави, діяльності її законодавчих та інших органів [202, с. 211]. П. М. Рабінович також наголошує на тому, що верховенство права може бути інтерпретоване як пріоритетність у суспільстві, передусім, прав людини та виявляється здебільшого в таких рисах державного та громадського життя, як: закріплення в конституційному та інших законах держави основних прав людини (закони, які суперечать правам і свободам людини, є неправовими законами); панування в суспільному й державному житті таких законів, які виражають волю більшості або всього населення країни, утілюючи водночас загальнолюдські цінності й ідеали, передусім, права та свободи людини; врегулювання відносин між особою і державою на основі загальнодозволеного принципу «особі дозволено чинити все, що прямо не заборонено законом»; взаємна відповідальність особи і держави [202, с. 211].

Отже, верховенство права є одним із ключових принципів у галузі права. У контексті представленої наукової праці зміст цього принципу полягає в тому, що під час залучення громадян до заходів із запобігання корупції повинні бути враховані не лише правові регулятори (наприклад норми права), а й інші соціальні регулятори (наприклад, норми моралі, традиції, соціальні звичаї тощо). Верховенство права є тим принципом, відповідно до якого формуються всі інші засади залучення громадськості до заходів із запобігання корупції [66].

2. Принцип законності. Законність – це комплексне (принцип, метод, режим) соціально-правове явище, що характеризує організацію і функціонування суспільства й держави на правових засадах. О. Ф. Скакун зазначає, що категорія «законність» є похідною від терміна «закон» і, будучи комплексним поняттям, охоплює всі аспекти життя права – від його ролі в

створенні закону до реалізації його норм у юридичній практиці. Законність відображає правовий характер організації суспільно-політичного життя, органічний зв'язок права і влади, права і держави, права і суспільства [218, с. 445–446].

В. М. Корельський і В. Д. Первалов наголошують, що законність – це фундаментальна категорія всієї юридичної науки і практики, а її рівень та стан слугують головними критеріями оцінки правового життя суспільства, його громадян. Право становить фактор соціального життя. Однак його реальність визначається не лише тим, що воно виражається у формальних позитивно-правових актах – законах, указах, постановах, кодексах та інших систематизованих збірниках. Право реальне передусім тому, що владна воля, виражена в законах, утілюється в поведінці людей – громадян, які дотримуються закону, осіб, котрі вступають у відносини шляхом укладання угод, суддів та інших посадових осіб, які застосовують закон. Право за своєю природою не може існувати поза реалізацією в правових відносинах [172; 238, с. 435].

Водночас І. Л. Невзоров зазначає, що законність – це передусім основна (провідна) правова ідея, покладена в основу всього права загалом, ідея, яка за допомогою держави втілюється в певних незаперечних вимогах та стає загальнообов'язковою для всіх. Її вимоги мають абстрактний характер і не є прямими вказівками до дії. На думку автора, законність здійснює ідейний, інформаційно-виховний вплив загального характеру на правозастосувача [130, с. 11].

О. В. Негодченко законністю визнає сукупність різноманітних, але однопланових вимог, пов'язаних зі ставленням до законів і втіленням їх у життя. Це, відповідно, передбачає, по-перше, вимоги точного й неухильного дотримання законів усіма, кому вони адресовані; по-друге, вимоги дотримуватися ієрархії законів та інших нормативних актів; по-третє, законність втілює в собі недоторканність закону, тобто вимогу того, щоб ніхто не міг відмінити закон, крім органу, який його прийняв. На думку

науковця, це є головними вимогами, що становлять зміст законності [133, с. 225]. Отже, зміст принципу законності щодо залучення громадськості до заходів із запобігання корупції полягає в тому, що громадськість може бути залучена до цих заходів лише на основі та відповідно до чинного законодавства України, тобто лише на законних підставах.

3. Принцип пріоритету дотримання прав і свобод людини та громадянина. О. Скрипнюк правами й свободами людини вважає важливий елемент конституційно-правового статусу особи, зміст якого визначають закріплені й гарантовані Конституцією України межі легітимної діяльності чи поведінки особи або осіб щодо задоволення своїх політичних, соціально-економічних, культурних та інших соціальних потреб [222, с. 308–309].

Варто погодитись із точкою зору, яку висловили В. Ф. Погорілко, В. В. Головченко та М. І. Сірій. На їхню думку, права та свободи людини і громадянина – це забезпечені Конституцією та іншими законами України можливості мати, володіти, користуватися та розпоряджатися економічними, політичними, культурними та іншими соціальними цінностями, благами; користуватися свободою дій і поведінки в межах закону. Права і свободи людини та громадянина, закріплені Конституцією, як вказано в ст. 22, не є вичерпними, вони не можуть бути скасовані. Це означає, що коло прав і свобод людини може бути розширене під час прийняття нових законів. Водночас не може бути допущено звуження їхнього змісту й обсягу. Конституція України піднесла права та свободи людини та громадянина на якісно вищий рівень. Усі права людини однаково необхідні для розвитку особистості, а тому будь-які спроби їхнього ранжування є неприпустимими. Такий підхід повністю відповідає сучасній міжнародній практиці [162, с. 13].

Отже, принцип пріоритету дотримання прав і свобод людини та громадянина означає, що під час залучення громадян до заходів із запобігання корупції уповноважені органи державної влади передусім мають створити такі умови, за яких права й інтереси людини в жодному разі не

можуть бути порушені іншими учасниками відповідних правовідносин, а також особами, які вчинили корупційне правопорушення.

4. Принцип рівності громадян. У загальному значенні рівність – це поняття, що означає однакове положення людей у суспільстві, яке має, проте, різний зміст у різні історичні епохи [250, с. 341]. Принцип рівності – одна з фундаментальних конституційних вимог, що входить до концепції верховенства права, є передумовою існування правової держави [262].

На думку Р. Куйбіди та В. Шишкіна, мета принципу рівності – не допустити несправедливої дискримінації, забезпечивши однакове ставлення до осіб, які перебувають в однаковій ситуації де-факто чи де-юре, коли йдеться про реалізацію певного дискреційного повноваження. Якщо розбіжність у ставленні ґрунтується на правомірних підставах, які об'єктивно можуть її виправдовувати з точки зору мети, тоді це не становить порушення принципу рівності перед законом. Несправедлива дискримінація наявна лише тоді, якщо відмінність у ставленні не має розумного виправдання з точки зору мети та передбачуваних наслідків відповідного заходу. Цей принцип не виключає можливості зміни адміністративним органом влади способу своєї діяльності з огляду на загальні інтереси або внаслідок визнання попередньої практики незаконною або неприйнятною [19, с. 151–154; 150, с. 445–446]. Таким чином, зміст принципу рівності в контексті представленого наукового дослідження має два аспекти: перший полягає в тому, що кожен громадянин має рівні можливості щодо участі у відповідних заходах; другий же аспект полягає в тому, що кожна особа як учасник відповідних правовідносин наділяється рівними права й можливостями.

5. Принцип гласності. Відповідно до точки зору І. Л. Петрухіна, гласність – це форма життя демократії та засіб соціального управління, передачі, перероблення соціальної інформації в найскладніших системах. Причому гласність виявляється властивістю політичного режиму, а не тільки державного устрою та гарантією законності й поваги прав особи [35, с. 288–295]. Гласність передбачає створення умов, за яких широкій громадськості

стає відомо про результати й наслідки перевірок, постановку актуальних проблем, обговорення проектів управлінських рішень, підготовку громадської думки. Зазначений принцип державного контролю запускає механізм громадського контролю, за допомогою якого широка спільнота вже оцінює роботу контролюючих суб'єктів та їх реагування на виявлені факти правопорушень [149, с. 312]. Принцип гласності в межах представленого дослідження полягає: по-перше, у повному та якісному інформуванні населення про плани щодо майбутніх заходів із запобігання корупції; по-друге, у наданні відповідної інформації тим особам, яких безпосередньо залучають до цих заходів.

6. Принцип доцільності. Доцільність – це відповідне співвідношення між метою, яка міститься в нормі права, і діяльністю суб'єкта з реалізації цієї норми. Доцільність у праві – це відповідність діяльності органів і осіб у межах закону конкретним умовам місця й часу, вибір оптимального шляху здійснення норми в конкретній життєвій ситуації. Норма права має загальний характер і не може передбачати всієї різноманітності конкретних випадків, але вона дає можливість виконавцю врахувати їх. Норма, як правило, передбачає межі вирішення справи за розсудом. Правозастосувач у межах норми має обрати рішення, яке є найбільш правильним щодо цілі норми. Доцільність у застосуванні не має протиставлятися законності й обґрунтованості [26]. У контексті ж представленої проблематики принцип доцільності полягає в тому, що залучення громадськості до відповідних заходів повинно бути оптимальним, відповідати необхідності й конкретним умовам.

7. Принцип ефективності. У Великій Британії поширеними є два терміни, що означають ефективність: *effectiveness* – ефективність і *efficiency* – дієвість. Ефективність – це визначення мети, вимір прогресу в досягненні цієї мети і розгляд альтернативних засобів її досягнення. Вона стосується сфери досягнення публічно-політичної мети і засобів, якими вона досягається. Дієвість – це мінімізація витрат відносно випуску продукції, послуг,

інформації за визначеної мети й обраних методик. Вона акцентує увагу на взаємовідносинах витрат – мінімізація витрат і максимізація випуску [207, с. 41].

На нашу думку, категорію «ефективність» досить вдало тлумачить В. В. Цветков: у вузькому значенні ефективність – це результат, наслідок певних причин, сил, діянь, у широкому – це відносини, що виникають у суспільстві з приводу економії часу в усіх формах їх прояву в процесі функціонування робочої сили, економії, визначеною метою, основними економічними законами формації, а ефективність управління визначена ним як ефект (результат), що зіставлений з витратами на його досягнення [207, с. 133; 259].

Таким чином, у межах представленої наукової роботи принцип ефективності означає, що результати залучення громадськості до заходів із запобігання корупції мають співвідноситись із матеріальними та людськими витратами.

Попри те, що загальноправові принципи досить змістовно відображають основні засади залучення громадськості до заходів із запобігання корупції, вони не розкривають детально всіх аспектів та особливостей такої діяльності. З огляду на це, слід приділити увагу спеціальним принципам, тобто таким, що є найбільш дотичними до процесу залучення громадськості до заходів із запобігання корупції. Аналіз положень чинного законодавства України дає змогу виокремити такі спеціальні принципи в досліджуваній сфері.

Принцип соціальної спрямованості. Соціальне – це особливий рівень виявів процесів буття, що означений: участю в ньому людей, наділених свідомістю, розумінням, творчою активністю; існуванням особливої сфери речей та явищ, що не створюються прямим стихійним перебігом природних процесів, а пов'язані з артефактами штучних речей і засобів людської діяльності; особливими механізмами збереження свого статусу та наслідуванням його в часі (соціальна історія); оскільки соціальне та соціальні

якості не передаються генетично, основним способом такого збереження та передавання постає культура; особливим типом детермінації та регламентації свого реального функціонування, що здійснюється через спеціальні інститути, сфери соціального нормування, програми соціальної діяльності; особливим типом міжіндивідуальної комунікації, яка покликана забезпечувати обмін здобутими навичками соціальної діяльності, залучати індивідів у суспільно життєві дії, узгоджувати ці дії між собою [125; 156, с. 195].

Отже, соціальна спрямованість передбачає дії на благо суспільства, у його інтересах. У контексті представленого наукового дослідження соціальна спрямованість залучення громадськості до заходів із запобігання корупції має декілька аспектів: по-перше, залучення громадськості має на меті зниження рівня корупції в країні, що апріорі має важливе соціальне, економічне та політичне значення; по-друге, залучення громадян має важливе значення з точки зору підвищення рівня довіри громадян до антикорупційних органів.

Принцип довіри, прозорості та відкритості. У загальному значенні довіра – це впевненість у чийсь щирості, чесності, добросовісності, а також засноване на цих почуттях ставлення до кого-небудь, чого-небудь [18, с. 265]. Залучення громадськості до заходів із запобігання корупції має ґрунтуватися на взаємній повазі та добросовісності громадян, які беруть участь у цих заходах та уповноважених органів державної влади. Своєю чергою, прозорість є одним із засобів формування суспільного значення боротьби з корупцією. Прозорість – це відкритий уряд та організації, а також комплексний інструмент ефективного управління [15]. Отже, відкритість і прозорість у залученні громадськості до заходів щодо запобігання корупції полягає в тому, що залучення до цих заходів має відбуватись виключно на основі чітко визначених процедур на встановленому порядку. Крім того, органи державної влади не можуть

приховувати будь-яку інформації від осіб, що беруть участь у реалізації заходів із запобігання корупції.

Принцип громадянства. Громадянство – це постійний правовий зв'язок особи та держави, який виражається у взаємних правах та обов'язках. Такий зв'язок виникає з народженням людини та зберігається протягом усього її життя. Основними ознаки громадянства, на слухну думку Н. К. Шаптали та Г. В. Задорожньої, є: постійний зв'язок, тобто не обмежений у просторі і в часі; правовий зв'язок – передбачений і гарантований нормативно-правовими актами; взаємний зв'язок – держава та особа мають взаємні (кореспондуючі) права та обов'язки; громадянство є одним із базових факторів у характеристиці правового статусу особи [260].

У сучасній науці конституційного права, як стверджують О. В. Совгіря та Н. Г. Шукліна, розрізняють три значення терміна «громадянство» [230]. Зокрема, його тлумачать як:

1) одне з суверенних прав держави, що передбачає її можливість в односторонньому порядку регулювати відносини громадянства. Однак під час реалізації цього права держава обмежена нормами міжнародного права та правами людини, передусім правом людини на громадянство [230];

2) конституційно-правовий інститут, тобто сукупність конституційно-правових норм, що регулюють відносини між державою, з одного боку, і громадянами, іноземцями, особами без громадянства – з іншого [230];

3) публічно-правовий стан індивіда, що являє собою стійкий (постійний) правовий зв'язок людини з конкретною державою, що зумовлює взаємні права та обов'язки громадян та держави у випадках, зазначених у законі. Громадянство в цьому значенні виникло у Франції після Великої Французької революції [230].

Відповідно до Закону України «Про громадянство», громадянами України є: 1) усі громадяни колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності України (24 серпня 1991 року) постійно проживали на території України [180; 230];

2) особи, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних чи інших ознак, які на момент набрання чинності Законом України «Про громадянство України» (13 листопада 1991 року) проживали в Україні і не були громадянами інших держав [180; 230];

3) особи, які прибули в Україну на постійне проживання після 13 листопада 1991 року і яким у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 року органами внутрішніх справ України внесено напис «громадянин України», та діти таких осіб, які прибули разом із батьками в Україну і на момент прибуття в Україну не досягли повноліття, якщо зазначені особи подали заяви про оформлення належності до громадянства України; 4) особи, які набули громадянство України відповідно до законів України та міжнародних договорів України [180; 230].

Зазначеному принципу ми цілком закономірно приділити особливу увагу, оскільки вважаємо несправедливим те, що вказану засаду ні прямо, ні опосередковано не визначено в нормах чинного законодавства України. На наше переконання, зазначене вище є суттєвою прогалиною, яка потребує негайного усунення. Переконані, що особа, яку залучають до заходів із запобігання корупції, має бути виключно громадянином України і проживати на її території не менше п'яти років. Саме в такому разі вона може бути зацікавленою в належній і якісній реалізації відповідних заходів.

Принцип взаємної відповідальності громадян і органів державної влади. У загальному значенні відповідальність – це необхідність відповідати за свої дії, бути відповідальним за них [144, с. 412]. Л. Ф. Ільчев та інші автори видання «Філософський енциклопедичний словник» тлумачать відповідальність як філософсько-соціологічне поняття, що відображає об'єктивний, історично конкретний характер взаємовідносин між особистістю, колективом, суспільством з огляду на свідоме здійснення пред'явлених до них взаємних вимог. В індивіда відповідальність

формується як результат тих зовнішніх вимог, які йому висуває суспільство, клас, конкретний колектив. Сприйняті індивідом, вони стають внутрішньою основою мотивації його відповідальної поведінки, регулятором якої слугує совість. Формування особистості передбачає прищеплення їй почуття відповідальності, яке стає її властивістю [251, с. 468]. Суть взаємної відповідальності полягає в тому, що державні органи несуть відповідальність перед особами, яких вони залучають до цих заходів. Останні, своєю чергою, відповідають за результати реалізації цих заходів як перед відповідним органом, так і перед суспільством. Причому варто зауважити, що відповідальність перед суспільством має більш моральний характер.

Принцип узгодження із загальними засадами державної антикорупційної політики.

Принцип застосування синергетичного підходу, який полягає в узгодженні пріоритетів морально-ідеологічних заходів із пріоритетами економічних, політичних, організаційних, управлінських, правових заходів [126].

Завершуючи представлений підрозділ дисертаційного дослідження, варто зазначити, що наведений нами перелік принципів залучення громадськості до заходів із запобігання корупції не претендує на вичерпність, однак, на нашу думку, саме в них найбільш повно відображаються всі аспекти відповідної діяльності, а їх дотримання є обов'язковою умовою в контексті запобігання корупції в нашій державі [67].

Суттєвим недоліком слід визнати те, що жоден із вказаних нами принципів прямо не визначено в нормах чинного законодавства України, про них лише опосередковано йдеться в деяких із них. Цю прогалину, безперечно, слід усунути шляхом внесення змін до чинних нормативно-правових актів у зазначеній сфері суспільних відносин. Закріплення цих засад на законодавчому рівні матиме:

- по-перше, важливе теоретичне значення (для розроблення подальших наукових досліджень у цьому напрямі);
- по-друге, практичне значення, оскільки дасть змогу якісно покращити процес залучення громадськості до заходів із запобігання корупції.

2.3. Форми та методи залучення громадськості до заходів із запобігання корупції

Соціологічні дослідження, проведені протягом останніх років з питань стану корупції в Україні, засвідчують, що громадська активність у цій сфері поступово зростає. Зокрема, у звіті «Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007, 2009, 2011 та 2015» сформованому за результатами дослідження, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології (у координації з Лейк Ресеч Партнерс та Каракоюн Стретеджіз в межах проекту «Об'єднуємося заради реформ», що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку та здійснюється РАСТ, Inc. в Україні), наголошено на тому, що в нашій державі відбулися певні зрушення в питаннях, пов'язаних із громадянською активністю. З одного боку, фактична поведінка громадян залишається доволі пасивною: частка тих, хто подає скарги на дії корупціонерів, не перевищує 2 % жертв; декларує свою готовність протистояти корупціонерам, як і раніше, третина населення. Проте, з іншого боку, поступово й невинно зростає частка населення, яке покладає відповідальність за боротьбу з корупцією на простих громадян (від 15,8 % 2007 року до 18,0 % 2011-го та 24,0 % 2015 року). Крім цього, громадяни, які декларують свою готовність обстоювати власні права перед вимагачем різними засобами, стають дедалі активнішими. Натомість тих, хто не готовий жодним чином обстоювати свої права, на сьогодні стало

значно менше. Таким чином, можна констатувати певні зміни у свідомості громадян, які, однак, поки що не втілились у їхній поведінці [62].

Причому переважна більшість громадян (76,3 %) вважають свою діяльність з протидії корупції малоефективною; 20 % респондентів вказують, що їхня діяльність є середньоефективною і лише 3,7 % – високоефективною [16, с. 227].

Водночас, на думку А. В. Білецького, дослідження оцінки громадянами ролі громадськості в заходах протидії корупції в Україні засвідчило: 52 % осіб вважають, що така діяльність є результативною, а 48 % – оцінюють її як безрезультатну [16, с. 227–228].

У дослідженні «Корупція в Україні: 2017. Аналіз результатів пілотного застосування Методики оцінки рівня корупції в Україні», проведеному Національним агентством з питань запобігання корупції за координації ОБСЄ в Україні в межах проекту міжнародної технічної допомоги «Підтримка діагностики, моніторингу та переслідування корупції в Україні» зауважено, що ЗМІ та громадські організації сприймаються населенням та підприємцями як одні із ключових та успішних інститутів у питанні протидії корупції. На думку експертів, вони поступаються в цьому лише Національному антикорупційному бюро України [94].

Очевидно, що зазначена активізація протягом останніх років громадськості у сфері запобігання такому суспільно небезпечному явищу, як корупція, є надзвичайно важливим кроком на шляху забезпечення належного рівня якості й ефективності відповідної національної політики. Водночас дієвість участі громадськості в цьому процесі, вагомість її внеску в нього безпосередньо зумовлена тими формами й методами, з використанням яких громадськість залучається до заходів запобігання корупції. Саме вони (тобто форми й методи) значною мірою характеризують те, яким чином відбувається ініціювання та розвиток діалогу, взаємодії між громадськістю та публічною владою з питань запобігання корупції, у якому вигляді та в який спосіб перша включається у вказаний процес і яким чином впливає на нього,

зокрема його ефективність і результативність. З огляду на зазначене, у цьому підрозділі доцільно дослідити сутність і коло форм та методів залучення громадськості до заходів із запобігання корупції.

Передусім слід з'ясувати зміст понять «форма» та «метод». Зокрема, у тлумачних словниках закріплено такий їх зміст:

1) форма:

- зовнішній вигляд, обриси, контури, зовнішні межі, видимий бік чогось або когось, предмета або людини;
- пристрій, шаблон, зразок, за допомогою якого чому-небудь надають якогось вигляду, обрису;
- тип, будова, спосіб організації чого-небудь;
- спосіб існування певного змісту, його внутрішня структура, організація і зовнішній вираз;
- спосіб здійснення, виявлення будь-якої дії;
- суворо встановлений порядок у здійсненні будь-якої справи [28, с. 1543–1544; 74, с. 503–504; 226, с. 617–619];

2) метод:

- спосіб пізнання, дослідження явищ природи та суспільного життя;
- прийом або система прийомів, що застосовуються в якій-небудь галузі діяльності;
- свідомі систематичні й послідовні дії, що сприяють досягненню якої-небудь мети [28, с. 664; 74, с. 236; 226, с. 692].

У філософській енциклопедичній та словниковій літературі форму визначають як спосіб організації речі [137, с. 631].

Згідно з переконаннями Л. Ф. Ільчева та В. Г. Панова, форма – це існування та вираження змісту; цим терміном позначають структуру чогось, оскільки форма відображає внутрішню організацію, зміст [251, с. 620].

Водночас С. П. Щерба, О. А. Заглада переконують, що форма є вираженням змісту, вона зумовлена ним. Це внутрішня та зовнішня організація змісту, спосіб його існування, який має певну визначеність,

стабільність і самостійність. Форма нерозривно пов'язана зі змістом, а через нього – із сутністю [265].

І. Т. Фролов у своєму філософському словнику тлумачить форму як певним чином впорядковану сукупність елементів і процесів, що утворюють предмет або явище, тобто форма – це спосіб існування та вираження змісту, його різних модифікацій. Поняття форми вживають також у значенні внутрішньої організації змісту. У цьому значенні проблематика форми отримує подальший розвиток у понятті структури [249, с. 519–520].

У контексті філософського знання метод тлумачать як свідомо та послідовно використовуваний суб'єктом спосіб досягнення мети, сукупність прийомів і операцій теоретичного або практичного освоєння дійсності, а також організованої певним чином людської діяльності [137, с. 631; 232, с. 177; 248, с. 272].

Означені філософські підходи до тлумачення категорій «форма» та «метод» можна застосувати також у сфері правознавства та публічного управління. Так, О. Ф. Скакун зауважує, що форми права – це похідні від держави або визнані нею зовнішні, офіційно-документальні способи вираження (організації, існування) змісту права, його норм і принципів, надання їм юридичного значення [219, с. 206]. Тобто формою права є способи зовнішнього вираження та закріплення правових норм [55, с. 293].

В. Б. Авер'янов та В. К. Колпаков, розмірковуючи про форми управління, визначив їх як способи зовнішнього вираження змісту управлінської діяльності в її динаміці, тобто в межах практичного функціонування органів виконавчої влади [5, с. 261; 86, с. 199].

Схожу позицію висловлює В. Я. Малиновський, який форму державного управління тлумачить як будь-яке зовнішнє вираження конкретних однорідних дій державного органу, його структурних підрозділів та службових осіб, котрі здійснюють з метою реалізації функцій управління [110, с. 424].

В. Д. Бакуменко в контексті державно-управлінської діяльності визначив форми останньої як зовнішні, постійні й типізовані вияви практичної активності державних органів щодо формування й реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їх власної життєдіяльності [51, с. 741; 52].

Оскільки залучення громадськості до заходів із запобігання корупції передбачає налагодження певної взаємодії між нею та суб'єктами державно-владної діяльності, то доречно звернути увагу на наукові точки зору щодо визначення форм такої взаємодії, як загалом, так і в окремих напрямках. Так, наприклад, О. Д. Поліщук у контексті співпраці міліції з добровільними народними дружинами у сфері охорони громадського порядку визначив форму взаємодії як передбачену нормами адміністративного права різного роду узгоджену діяльність співробітників міліції та народних дружинників, що забезпечує оптимальні умови для підтримання нормального громадського порядку [54; 167, с. 61].

В. А. Завгородній вважає, що формами взаємодії ОВС та громадських організацій, що діють у сфері протидії корупції, слід вважати правові та організаційні способи та напрями зв'язку між двома взаємодіючими суб'єктами, які засновані на співробітництві (офіційному та неофіційному), що забезпечує узгоджену діяльність через зовнішній конкретний прояв функцій у спільних діях щодо протидії корупції [54].

І. В. Озерський вважає, що форма взаємодії є виявом певних конкретних дій, які мають одноразовий характер. Форми взаємодії – це засновані на законі способи офіційного та неофіційного співробітництва, які забезпечують узгоджений характер методів і засобів діяльності та доцільне їх поєднання в боротьбі зі злочинністю. Правник зазначає, що форми взаємодії включають структуру заходів, час і тривалість їх проведення, методи та специфіку взаємодії суб'єкта й об'єкта діяльності [53; 54; 145, с. 539].

Д. Г. Заброта, С. Г. Братель, В. В. Василевич, Н. І. Золотарьова, розмірковуючи про форми взаємодії суб'єктів у сфері запобігання та протидії

корупції, охарактеризували їх як зовнішній вияв, урегульованих переважно нормами адміністративного права, узгоджених за часом, місцем, засобами й цілями функціонально-обумовлених дій відповідних суб'єктів у процесі боротьби з корупцією [53, с. 65; 60].

У цьому контексті І. В. Зубач стверджує, що формами взаємодії правоохоронців під час розслідування злочинів є способи, за допомогою яких слідчі та працівники кримінальної міліції контактують у процесі своєї діяльності щодо розкриття й розслідування злочинів [63, с. 284].

Отже, форми залучення громадськості до заходів із запобігання корупції – це зовнішній вияв, вираження в об'єктивній дійсності практичних дій з боку держави, в особі її компетентних органів і посадових осіб, спрямованих на встановлення діалогу з громадськістю з питань запобігання корупції, її включення в процес розроблення та втілення (здійснення) відповідних запобіжних заходів у цьому напрямі національної політики. Значення форм полягає в тому, що вони, з одного боку, характеризують видимий (зовнішній) бік процесу участі громадськості в запобіганні корупції, а з іншого – надають уявлення про те, як організований і функціонує механізм взаємозв'язків, взаємодії публічної влади та громадськості між собою з питань запобігання зазначеному негативному явищу. У цьому контексті Б. М. Марченко слушно зазначає, що форма є безпосереднім атрибутом адміністративної діяльності, який забезпечує взаємний зв'язок, найбільш доцільну залежність елементів діяльності, що вносить у їх співвідношення упорядкованість, стабільність і динамізм [114, с. 88].

Також доречно навести позицію, яку висловлюють В. М. Тертишник та С. В. Слинко. Дослідники, розглядаючи форми взаємодії в контексті розслідування злочинів, зазначають, що форма взаємодії становить організацію, яка включає комплекс способів і прийомів взаємодії, систему зв'язків і правовідносин, суб'єктів, які взаємодіють між собою [241, с. 6].

Що стосується методів, то їх у правознавстві та сфері державного управління інтерпретують переважно як способи та прийоми, засоби. Так,

В. К. Бабаєв тлумачить метод правового регулювання як сукупність способів і засобів впливу права на суспільні відносини [237, с. 391].

Метод правового регулювання, як зауважує М. В. Цвік, пов'язаний з питанням стосовно того, яким чином право регулює суспільні відносини. Це сукупність засобів, прийомів, за допомогою яких право впливає на суспільні відносини. Правовий метод становить певний набір юридичного інструментарію, завдяки якому державна влада здійснює необхідний вплив на суспільні відносини з метою спрямування їх розвитку в бажаному напрямі [55, с. 256].

Методи державного управління, на думку Д. М. Павлова, – це способи та прийоми безпосереднього й цілеспрямованого впливу суб'єктів управління на підставі закріпленої за ними компетенції, у встановлених межах та відповідній формі на об'єкти управління [154, с. 60].

В. М. Лазарєв у своїх працях зауважує, що методи управління можна визначити як юридичний інструментарій, який впливає на характер і вияви вольової поведінки людей у суспільній організації; або як сукупності прийомів, операцій і процедур підготовки та прийняття, організації і контролю виконання управлінських рішень, які приймають учасники управлінського процесу [246, с. 5].

Розмірковуючи про методи управління, О. М. Бандурка визначив їх як сукупність прийомів, операцій і процедур підготовки та прийняття, організації та контролю виконання управлінських рішень, які приймають учасники управлінського процесу [14, с. 37].

В. Д. Бакуменко, С. О. Кравченко визначають методи державного управління як способи владного впливу державних органів на процеси суспільного й державного розвитку, на діяльність державних структур і конкретних посадових осіб [51, с. 398].

В. А. Ліпкан тлумачить методи управління як науково обґрунтований, дозволений законом спосіб впливу на об'єкт управління для найбільш

правильного оперативного розв'язання управлінських завдань і досягнення максимальної ефективності управління [240, с. 276].

Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук і В. В. Зуй стверджують, що метод державного управління є сукупністю прийомів, способів, за допомогою яких держава забезпечує належну поведінку своїх суб'єктів [3, с. 252].

Г. В. Атаманчук пропонує розглядати методи управлінської діяльності як способи та прийоми аналізу й оцінки управлінських ситуацій, використання правових та організаційних форм впливу на свідомість і поведінку людей у керованих суспільних процесах, відносинах та зв'язках [11, с. 58].

Вивчаючи методи взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами, В. О. Бурбика запропонував визначити їх як сукупність науково обґрунтованих і закріплених на законодавчому рівні прийомів і способів, за допомогою яких забезпечується належна організація й реалізації зазначеної взаємодії [22].

Отже, спираючись на вищевикладені наукові точки зору щодо визначення поняття як методу загалом, так і методу в контексті державно-управлінської діяльності, зокрема пов'язаної із взаємодією з іншими суб'єктами, можна дійти висновку про те, що методи залучення громадськості до заходів із запобігання корупції становлять сукупність способів і прийомів, за допомогою яких суб'єкти публічного управління зацікавлюють та включають громадськість у процес розроблення, організації та реалізації цих заходів.

Розмірковуючи про коло форм і методів залучення громадськості до заходів із запобігання корупції, слід зауважити, що низка дослідників, здійснюючи у своїх працях аналіз форм та/або методів управлінської діяльності у тому чи іншому напрямі, за участю певних суб'єктів публічного управління, акцентують увагу на тій обставині, що вони (форми й методи) мають бути відображені у відповідних нормативно-правових джерелах. Ми загалом погоджуємося з такою позицією та переконані в тому, що основні

форми й методи державного правління, незалежно від галузі чи сфери його здійснення, мають бути закріплені на законодавчому рівні. Це є, по-перше, важливою умовою законності та цілеспрямованості їх використання; по-друге, законодавча регламентація форм і методів забезпечує їх визначеність та зрозумілість. Водночас слід наголосити, що передбачити всі можливі форми й методи побудови та розвитку взаємовідносин, співпраці публічної влади з громадськістю неможливо, оскільки це складний, багатоаспектний, динамічний процес, належне управління яким, зокрема координація діяльності його учасників, досить часто вимагає прийняття швидких, іноді нестандартних рішень і вжиття відповідних заходів з урахуванням обставин суспільного життя, що склалися. Жорстке ж законодавче врегулювання зазначених форм і методів позбавить управління необхідної оперативності та гнучкості.

Чинний закон «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII не містить окремої статті, присвяченої саме формам та/або методам залучення громадськості до заходів із запобігання корупції. Національна антикорупційна стратегія на 2011–2015 роки [188] також досить поверхнево визначає питання залучення громадськості до зазначених заходів, на чому, до речі, наголошено в Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII, у якому, зокрема, вказано, що «в зазначеній Стратегії відсутній також механізм моніторингу та оцінки її виконання – не передбачено, яким чином мала виконуватися відповідна робота Національним антикорупційним комітетом та в який спосіб повинна залучатися до цих процесів громадськість» [186]. Водночас аналіз положень вищезгаданих нормативно-правових актів, зокрема статті 21 Закону України «Про запобігання корупції», дає змогу виокремити такі форми залучення громадськості до заходів запобігання корупції:

1. Наділення громадян правом звертатися до органів влади із заявами, пропозиціями, рекомендаціями, скаргами з питань запобігання корупції. Так,

відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни в діяльності щодо запобігання корупції мають право: повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, реальний, потенційний конфлікт інтересів спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, Національному агентству, керівництву чи іншим представникам органу, підприємства, установи чи організації, у яких було вчинено ці правопорушення або в працівників яких наявний конфлікт інтересів, а також громадськості; запитувати й одержувати від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», інформацію про діяльність щодо запобігання корупції; вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання корупції [184].

Організаційно-правовий механізм реалізації звернення як форми взаємодії органів влади та громадськості визначений вищезгаданими законами «Про доступ до публічної інформації» та «Про звернення громадян». Так, відповідно до положень останнього нормативно-правового акта, громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення [190].

Причому зверненнями громадян слід вважати викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) та скарги. Пропозиція (зауваження) – це звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого

самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, удосконалення правової основи державного й громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави та суспільства. Заява (клопотання) – звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо. Скарга – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб [190].

Зазначена форма залучення громадськості до здійснення заходів запобігання корупції орієнтована, передусім, на вирішення таких питань:

- виявлення фактів учинення корупційних дій, а також умов і факторів, що їм сприяють;

- виявлення за допомогою громадськості недоліків і прогалин у нормативно-правовому підґрунті механізму запобігання корупції, а також у правозастосовній практиці в цій сфері. Пошук можливих шляхів розв'язання цих проблем;

- забезпечення належного рівня відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади.

2. Участь представників громадськості в роботі органів публічної влади. Ідеться про можливість участі представників громадськості в проведенні парламентських слухань, а також функціонування громадських рад. Порядок проведення парламентських слухань визначено в Законі

України «Про регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. Зокрема, відповідно до цього нормативно-правового акта, парламентські слухання у Верховній Раді України проводяться з метою вивчення питань, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання. Парламентські слухання відбуваються в сесійний період, зазвичай не більше одного разу на місяць у дні тижня, що відводяться для роботи в комітетах, депутатських фракціях (депутатських групах) [197].

Причому для участі в парламентських слуханнях у Верховній Раді України запрошуються представники органів державної влади, органів місцевого самоврядування, політичних партій, інших об'єднань громадян, наукових установ, представники громадськості, автор (ініціатор) електронної петиції, які виявили бажання взяти в них участь і подали не пізніше як за п'ять днів відповідну заявку до комітету, що проводить підготовку до слухань. Комітет, який здійснює підготовку до проведення парламентських слухань, формує список запрошених осіб на парламентські слухання, порядок проведення парламентських слухань та черговість виступів їх учасників. За результатами парламентських слухань Верховна Рада на пленарному засіданні приймає постанову, якою схвалює відповідні рекомендації [197].

Громадська рада створюється при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у містах Києві й Севастополі держадміністрації та є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Відповідно до типового положення про громадську раду, її основними завданнями є: сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; здійснення громадського контролю за діяльністю органу; сприяння врахуванню органом громадської думки під час формування та реалізації державної політики. Наведене коло завдань не є

вичерпним. Воно може розширюватись у межах відповідних положень про громадські ради при конкретних органах держави. Положення про громадську раду розробляється громадською радою та затверджується органом виконавчої влади, при якому її утворено. Цей документ оприлюднюють на офіційному веб-сайті органу протягом трьох робочих днів з моменту затвердження [183].

Відповідно до цілей та завдань створення, громадська рада: готує та подає органу пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю, а також щодо проведення консультацій, не передбачених таким планом; готує та подає органу пропозиції щодо організації консультацій з громадськістю; подає органу обов'язкові для розгляду пропозиції з питань, щодо яких орган проводить консультації з громадськістю, а також щодо підготовки проектів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері, удосконалення роботи органу; проводить відповідно до законодавства громадську експертизу діяльності органу та громадську антикорупційну експертизу нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, які розробляє орган [183].

Крім того, громадська рада провадить свою діяльність за такими напрямками: громадський контроль за врахуванням органом пропозицій та зауважень громадськості, забезпечення ним прозорості та відкритості своєї діяльності, доступу до публічної інформації, яка знаходиться у його володінні, а також дотриманням ним нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції; інформує в обов'язковому порядку громадськість про свою діяльність, прийняті рішення та їх виконання на офіційному веб-сайті органу та в інший прийнятний спосіб; збирає, узагальнює та подає органу інформацію про пропозиції інститутів громадянського суспільства щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення; організовує публічні заходи для обговорення актуальних

питань розвитку галузі чи адміністративно-територіальної одиниці; готує та оприлюднює щорічний звіт про свою діяльність [183].

Окремо слід навести такі різновиди громадської ради, як: Консультативна рада при Генеральній прокуратурі України; Громадська рада доброчесності. Перша є постійно діючим колегіальним консультативним органом при Генеральній прокуратурі України. До складу цього органу можуть входити представники об'єднань громадян, правозахисних, благодійних, профспілкових організацій, засобів масової інформації, народні депутати України, науковці. Завданнями Консультативної ради є сприяння Генеральній прокуратурі України у: здійсненні визначених Конституцією та Законом України «Про прокуратуру» завдань органів прокуратури щодо утвердження верховенства права, захисту інтересів громадян і держави від неправомірних посягань, прозорості й відкритості діяльності прокуратури, підвищення авторитету прокуратури в суспільстві; реформуванні органів прокуратури відповідно до міжнародних та світових стандартів і принципів, кращих практик функціонування зарубіжних прокуратур; налагодженні ефективних взаємовідносин з інститутами громадянського суспільства; ухваленні рішень з питань діяльності органів прокуратури, що потребують урахування громадської думки, обговоренні, розробленні та впровадженні громадських ініціатив, що стосуються органів прокуратури; реалізації принципу гласності в діяльності органів прокуратури, зокрема під час вирішення питань щодо підбору кандидатур на прокурорські посади, забезпечення прозорості й відкритості для суспільства інформації про роботу прокуратури (за винятком інформації з обмеженим доступом); сприянні у створенні умов, які унеможливають використання органів прокуратури для обмеження прав і свобод громадян, а також в інтересах окремих осіб, політичних партій, громадських організацій; попередженні корупції та зловживань владою в органах прокуратури та в інших державних органах [169].

Громадська рада доброчесності створюється і функціонує на підставі статті 87 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та має на меті сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання. Членами Громадської ради доброчесності можуть бути представники правозахисних громадських об'єднань, науковці-правники, адвокати, журналісти, які є визнаними фахівцями у сфері своєї професійної діяльності, мають високу професійну репутацію та відповідають критерію політичної нейтральності та доброчесності [198]. Цей орган здійснює такі функції: збирає, перевіряє та аналізує інформацію щодо судді (кандидата на посаду судді); надає Вищій кваліфікаційній комісії суддів України інформацію щодо судді (кандидата на посаду судді); надає, за наявності відповідних підстав, Вищій кваліфікаційній комісії суддів України висновок про невідповідність судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності, який додається до дос'є кандидата на посаду судді або до суддівського дос'є; делегує уповноваженого представника для участі в засіданні Вищої кваліфікаційної комісії суддів України щодо кваліфікаційного оцінювання судді (кандидата на посаду судді); має право створити інформаційний портал для збору інформації щодо професійної етики та доброчесності суддів, кандидатів на посаду судді [198].

Означена форма залучення громадськості до заходів із запобігання корупції дає змогу:

– по-перше, включити представників громадськості в процес роботи того чи іншого органу держави. Звісно, не йдеться про її залучення до безпосереднього виконання завдань і функцій органів держави (особливо у випадку діяльності прокуратури та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України). Акцентовано на тому, що в громадськості, завдяки цій формі, формується більш чітке та змістовне уявлення про специфіку діяльності того чи іншого органу держави, про наявні в його роботі проблеми й недоліки. Це,

передусім, дає змогу громадськості більш ефективно сприяти суб'єктам публічної влади в реалізації свої нормотворчих, правозастосовних, організаційно-управлінських та інших функцій і повноважень у сфері запобігання корупції. Саме ця форма, на наше переконання, є однією з головних у питанні формування в громадськості відчуття безпосередньої причетності до формування та провадження національної політики із запобігання корупції;

– по-друге, залучити о взаємодії з органами держави найбільш гідних представників громадськості – з високим рівнем загальної та професійної культури, необхідними у відповідній сфері державної діяльності знаннями й навичками. Це є важливою гарантією того, що участь громадськості в досліджуваних запобіжних заходах матиме більш об'єктивний, всебічний та змістовний характер. Так, громадська рада, відповідно до положення про неї, має право залучати до роботи ради працівників органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представників вітчизняних і міжнародних інститутів громадянського суспільства, експертних та наукових організацій, підприємств, установ й організацій (за згодою їх керівників), а також окремих фахівців (за згодою) [183].

У цьому контексті вартий уваги вищезгаданий закон «Про судоустрій і статус суддів», у якому прямо передбачено, що не можуть бути членами Громадської ради доброчесності: особи, визнані судом недієздатними або обмежено дієздатними; особи, які мають судимість, непогашену або незняту в установленому законом порядку; особи, на яких протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією; особи, які протягом останніх п'яти років працювали (проходили службу) в органах прокуратури, Міністерства внутрішніх справ України, поліції, інших правоохоронних органах (органах правопорядку), податкової міліції, Служби безпеки України, митних органах, Національному антикорупційному бюро України, Національному агентстві з питань запобігання корупції; особи, які протягом останніх п'яти років

перебували на державній службі; особи, які є судьями або судьями у відставці [198].

– по-третє, ініціювати широкі кола населення до вирішення пороблених питань у галузі запобігання корупції. Зокрема, ідеться про те, що громадські ради мають право ініціювати проведення консультацій із громадськістю, у тому числі з питань, що не включені органом влади до орієнтовного плану проведення цих консультацій.

3. Проведення консультацій із широким колом громадськості з питань запобігання корупції. Загальний порядок залучення в такій формі громадськості до співпраці визначений у вищезгаданій постанові Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 року № 996. У цій постанові зазначено, що консультації з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості й прозорості діяльності зазначених органів. Проведення консультацій з громадськістю має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень. Предметом проведення консультації з громадськістю є питання, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів [169].

Ключовими формами зазначених консультацій є публічне громадське обговорення та електронні консультації з громадськістю (безпосередні форми); вивчення громадської думки (опосередкована форма). У зазначеній постанові Кабінету Міністрів України передбачено, що в обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного

громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, які: стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян; стосуються життєвих інтересів громадян; передбачають провадження регуляторної діяльності у певній сфері; визначають стратегічні цілі, пріоритети й завдання у відповідній сфері державного управління (у тому числі проекти державних і регіональних програм економічного, соціального та культурного розвитку, рішення стосовно їх виконання); стосуються інтересів територіальних громад, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами; визначають порядок надання адміністративних послуг; стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності тощо [169].

Публічне громадське обговорення передбачає організацію та проведення відповідних публічних заходів, а саме: конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей (нарад) з громадськістю, Інтернет-конференцій, відеоконференцій [169].

У Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» наголошено, що залучення громадськості до заходів із запобігання корупції у формі проведення консультацій у сучасних реаліях є недієвим заходом, оскільки відбувається переважно для формального виконання вимог законодавства [186]. Ми значною мірою погоджуємося з цією позицією. Водночас не можна заперечувати того, що показники активності громадськості в проведенні вказаних консультацій дають змогу:

- встановити загальний рівень сприйняття населенням корупції в державі загалом, а також в окремих сферах державно-владної та громадської діяльності;

- виявити ставлення громадськості як до якості й ефективності заходів запобігання корупції в державі загалом, так і до ефективності та

результативності їх реалізації окремими інститутами держави та громадянського суспільства;

– з'ясувати ставлення різних соціальних груп, прошарків населення до проблематики запобігання корупції в державі загалом, а також в окремих галузях її діяльності.

4. Організація та реалізація спільно з громадськими організаціями проектів, спрямованих на запобігання корупції. Використання такої форми залучення громадськості до досліджуваних заходів дає змогу об'єднувати взаємодіючим сторонам наявні в них ресурси й досвід, що сприяє більш якісному підходу до організації заходів із запобігання корупції, забезпечує належний рівень оперативності, ефективності та результативності їх реалізації. Прикладом використання цієї форми залучення громадськості до заходів із запобігання корупції є проект «Запобігання та протидія корупції шляхом об'єднання зусиль органів прокуратури та громадськості», що реалізується Генеральною прокуратурою України спільно із 79 громадськими організаціями, які об'єднались у Всеукраїнський рух проти політичної корупції «Під контролем». Завдяки такій діяльності вдалося досягнути вагомих результатів у цій сфері [200].

5. Проведення інформаційно-роз'яснювальної та навчально-виховної роботи з населенням. Ця форма має на меті:

– забезпечення поінформованості широких верств населення про рівень корупції в державі (окремих сферах суспільного життя) та заходи боротьби з нею, зокрема тих, що заплановані, реалізація яких триває, а також результативність уже проведених заходів;

– формування в громадськості негативного ставлення до корупції як явища, прищеплення її членам позитивних настанов щодо необхідної протидії будь-яким проявам цього протиправного явища. Таким чином, громадяни повинні не лише знати й усвідомлювати, що корупція – це надзвичайно небезпечне, деструктивне суспільне явище, а й свідомо та активно долучатися до процесу запобігання її виникненню і поширенню.

У Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» вказано, що одним з найбільш істотних чинників у подоланні корупції є ставлення населення до цієї проблеми. Як свідчать результати досліджень, проведених в Україні протягом останніх років, більша частина населення схильна до вчинення корупційних правопорушень у разі, якщо це може сприяти розв'язанню проблеми. Крім того, більшість, з огляду на брак відповідних знань, не кваліфікує певні види поведінки як корупційні, усвідомлюючи водночас невідповідність такої поведінки нормам моралі чи професійної етики. За умови ефективною роз'яснювальною роботи населення може змінити ставлення до такої практики як до неприйнятної корупційної, а отже, антикорупційний потенціал суспільства суттєво підвищиться [186].

6. Проведення громадської антикорупційної експертизи. Так, відповідно до чинного законодавства, за ініціативи фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб може проводитися громадська антикорупційна експертиза чинних нормативно-правових актів і їх проектів [184]. Низка неурядових організацій на чолі з Transparency International Україна наголошують на тому, що громадська антикорупційна експертиза – чи не єдиний дієвий метод контролю за нормативно-правовими актами, які можуть містити вигідні для посадовців прогалини й положення, що сприяють корупційним правопорушенням [119].

Проведення громадської антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів, проектів нормативно-правових актів, а також оприлюднення її результатів здійснюються за рахунок відповідних фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб або інших джерел, не заборонених законодавством. Результати антикорупційної експертизи, у тому числі громадської, підлягають обов'язковому розгляду суб'єктом видання (прийняття) відповідного акта, його правонаступником або суб'єктом, до якого перейшли відповідні нормотворчі повноваження у цій сфері [184].

Так, у 2014–2016 роках експерти Центру політико-правових реформ і Центру політичних студій та аналітики вивчали всі законопроекти, що вносилися на розгляд Парламенту, здійснювали попередню оцінку їхньої потенційної корупціогенності, і ті з них, які були найбільш важливими для суспільства і потенційно небезпечними, відбирали для здійснення ґрунтовної громадської антикорупційної експертизи. Загалом зазначені експерти у 2014–2016 роках здійснили громадську антикорупційну експертизу понад 330 найбільш важливих, складних та/або небезпечних законопроектів, унаслідок чого підготували висновки із визначенням усіх виявлених корупціогенних факторів, моделюванням потенційно небезпечних наслідків їх існування (якщо вони залишаться в прийнятих законах) і формулюванням пропозицій щодо усунення корупціогенних факторів. У цей самий період експерти Центру політико-правових реформ здійснили громадську антикорупційну експертизу понад 20 чинних законів (КК України, КУпАП, антимонопольно-конкурентного законодавства тощо) [9].

Слід зауважити, що 15 липня 2015 року було затверджено Положення про Раду громадських експертиз при Комітеті ВР з питань запобігання і протидії корупції. Згідно зі словами Голови Комітету, Рада громадських експертиз стала головним інструментом виявлення корупціогенних законів. Експерти готують лаконічні, ясні, обґрунтовані висновки після консультацій з громадськими організаціями, бізнес-асоціаціями, регуляторами. Завдяки цій роботі якість експертизи, здійснюваної Комітетом, значно виросла [9; 41].

Значення цієї форми залучення громадськості до заходів із протидії корупції полягає в тому, що вона дає змогу, з одного боку, органам держави сформуванню більш широкого та об'єктивного погляду на зміст того чи іншого нормативно-правового акта (або його проекту) з точки зору його відповідності антикорупційному законодавству, а з іншого – надає можливість громадськості впливати на якість нормативно-правового підґрунтя національної антикорупційної політики, просувати свої ідеї та переконання щодо принципів та засад її здійснення.

7. Громадський моніторинг. Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», громадськість має право здійснювати контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупції з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству [184]. Однією із ключових форм такого контролю є моніторинг, який передбачає системне та систематичне спостереження інститутами громадянського суспільства за виконанням суб'єктами публічної влади вимог антикорупційного законодавства. Особливе значення моніторинг відіграє в контексті здійснення контролю у сфері публічних закупівель і декларування доходів особами, яких до цього зобов'язує закон.

8. Встановлення юридичної відповідальності. Ця форма залучення громадськості до заходів із запобігання корупції є не менш важливою, аніж вищезазначені, втім вона діє дещо інакше. Юридична відповідальність – це передбачені законом вид і міра державно-владного (примусового) зазнання особою втрат благ особистого, організаційного та майнового характеру за вчинене правопорушення [165, с. 6–15; 218, с. 431].

В. К. Бабаєв стверджує, що юридична відповідальність становить передбачений юридичною нормою політико-правовий стан, який виникає внаслідок особисто вчиненого правопорушення та полягає в тому, що компетентний орган, посадова особа або громадянин на основі закону або в спеціальній формі вимагає від правопорушника звіт у вчиненому діянні, покладає на нього певну міру позбавлень, а правопорушник зазнає несприятливих наслідків від порушення юридичної норми [165, с. 6–15; 237, с. 507].

М. І. Матузов та І. М. Сенякін визначають юридичну відповідальність як правове відношення, що виникає на підставі вчиненого правопорушення між державою в особі її спеціальних органів та правопорушником, на якого покладається обов'язок зазнати відповідних позбавлень і негативних наслідків за вчинене правопорушення, за порушення вимог, що містяться в нормах права [165; 236, с. 543]. Встановлюючи юридичну відповідальність за

корупцію, держава, по-перше, визначає межу допустимої поведінки у відповідних сферах суспільних відносин і попереджає про те, що її перетин спричинить застосування до особи заходів державного впливу аж до примусу; по-друге, акцентує увагу на тому, що певна суспільна поведінка є небезпечною для тих чи інших суспільних відносин і соціальних цінностей. Отже, юридична відповідальність передбачає і каральний, і профілактичний, і правовиховний аспекти. Тобто через відповідальність держава прямо не залучає громадськість до запобігання корупції, проте застерігає від дій, що можуть бути розцінені як корупційні та спонукає до правомірної поведінки.

Залучення громадськості до заходів із запобігання корупції передбачає використання державою (в особі її компетентних органів і посадових осіб) відповідних методів. Вважаємо, що ключовими загальними методами тут є дозвіл і заборона. Сутність дозволу полягає в тому, що держава надає в розпорядження громадськості широкі можливості щодо здійснення впливу на національну антикорупційну політику. Зокрема, громадськість має право: ініціювати та проводити (чи замовляти проведення) громадську антикорупційну експертизу експертизи нормативно-правових актів і проектів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів, отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих пропозицій; здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупції з використанням таких форм контролю, які не суперечать законодавству [184]; отримувати необхідну інформацію як від суб'єктів публічної влади через відповідний запит, так і шляхом її збору із використанням відповідних соціологічних та наукових досліджень; проводити інформування населення з питань запобігання корупції [184].

З метою забезпечення належної реалізації передбачених законодавством можливостей громадськості в частині її участі в заходах із запобігання корупції держава запроваджує відповідні заходи щодо організації та підтримки належного функціонування необхідних

інформаційних ресурсів. У законі «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» зазначено, що ефективний доступ до інформації, якою володіють органи публічної влади, інші суб'єкти, є важливою передумовою для запобігання корупції, виявлення та припинення корупційних діянь. Особливе значення має інформація, яка становить суспільний інтерес, зокрема відомості про використання публічних коштів, розпорядження державним або комунальним майном, особисті доходи, майно, видатки та зобов'язання фінансового характеру публічних службовців. Доступ до інформації є необхідним інструментом для проведення журналістських розслідувань, стимулювання громадянської активності в антикорупційній сфері [186]. Можливість ініціювання та реалізації громадськістю заходів антикорупційного контролю, проведення відповідних соціологічних і наукових досліджень, а також інформаційних та виховних заходів з цього приводу сприяє формуванню в громадськості почуття причетності до здійснення заходів із запобігання корупції. Дозвіл як метод залучення громадськості до заходів із запобігання корупції ґрунтується на переконанні та спонуканні громадськості до участі в зазначених заходах.

Натомість метод заборони орієнтований не стільки на залучення громадськості до взаємодії з органами публічного управління в галузі запобігання корупції, скільки на те, щоб підтримувати атмосферу правового порядку та законності в ході реалізації заходів залучення.

Дозвіл і заборона за своїм характером є адміністративними методами, оскільки їх зміст становлять чіткі вказівки стосовно того, що дозволено, а що – ні, і в який спосіб здійснювати дозволене. Водночас існує низка більш конкретних методів організаційного, фінансово-економічного, соціально-психологічного та іншого характеру (наприклад, планування, прогнозування, оцінювання, узгодження рішень і дій, формування інформаційних ресурсів та наповнення їх відповідним предметним контентом, проведення навчання, обмін інформацією, виготовлення методичних рекомендацій і посібників

тощо), які обирають залежно від певної форми залучення громадськості до заходів із запобігання корупції.

Резюмуючи проведене в цьому підрозділі дослідження, можна констатувати, що чинним законодавством України так чи інакше передбачено основні заходи та способи залучення громадськості до заходів із запобігання корупції, що є важливим аспектом гарантування належного рівня якості й результативності протидії цьому небезпечному явищу. Проте реальна ефективність і практична дієвість низки форм викликає певні запитання та зауваження, на чому ми більш детально зосередимось у наступному підрозділі, присвяченому проблематиці вдосконалення взаємодії громадськості й органів державної влади у сфері запобігання корупції.

Висновки до розділу 2

Правовим регулюванням залучення громадськості до заходів із запобігання корупції слід вважати сукупність норм права, які уможливають вплив на правовідносини, що виникають у процесі залучення громадськості до вказаних заходів з метою їх належного впорядкування та надання їм законної форми.

Акцентовано увагу на тому, що норма права – це визначене та загальноприйняте правило поведінки, дотримання якого є обов'язком кожного учасника суспільних правовідносин та ухилення від дотримання якого тягне за собою настання юридичної відповідальності. Відповідно, нормативно-правовий акт – це офіційний документ, який приймають уповноважені органи державної влади в порядку, визначеному чинним законодавством України, та який містить норми, спрямовані на всебічне врегулювання конкретних правовідносин у певній сфері суспільного життя.

Доведено, що важливу роль у правовому регулюванні запобігання корупції в Україні відіграють міжнародні нормативно-правові акти, особливо в контексті адаптації вітчизняного законодавства до європейських стандартів. Ратифікувавши вказані нормативно-правові акти, Україна, як і низка інших європейських держав, визнала, що участь громадськості в заходах щодо запобігання корупції є важливим чинником, який здатен якісно поліпшити стан речей у зазначеній сфері. Крім цього, ратифікація Конвенції ООН проти корупції, безперечно, позитивно позначилася на антикорупційній політиці держави, у тому числі на відповідному законодавстві.

З'ясовано, що Законом України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» законодавець не лише визначив, що участь громадськості є невід'ємною складовою реалізації заходів щодо запобігання корупції, він фактично визнав її невід'ємним суб'єктом такої діяльності. Крім того, прийняття зазначеного вище нормативно-правового акта було спрямоване на підвищення рівня довіри населення до антикорупційних органів та держави взагалі, а також сприяло налагодженню своєрідного діалогу «суспільство – держава».

Обґрунтовано висновок про те, що на підзаконному рівні правового регулювання залучення громадськості до заходів запобігання корупції існує суттєва прогалина. На сьогодні постало нагальне питання щодо прийняття *Положення «Про порядок залучення громадськості до заходів із запобігання корупції»*. У вказаному нормативно-правовому акті, передусім, слід визначити:

- представників громадськості, яких можна залучати до відповідних заходів;
- порядок відбору представників громадськості;
- алгоритм залучення представників громадськості;
- зміст прав та обов'язків громадськості в зазначеній сфері;

– взаємну відповідальність громадян та органів державної влади за неналежне виконання своїх завдань і функцій тощо.

Встановлено, що суттєвою прогалиною є те, що більшість проблемних питань у зазначеній сфері недостатньо врегульовані нормами чинного законодавства, що, своєю чергою, викликає низку суперечностей, особливо враховуючи той факт, що законодавець сам визнає необхідною участь громадськості у відповідних заходах. Неврегульованість зазначеної сфери суспільних відносин спонукає до пошуку відповідей на запитання «Чи дійсно держава зацікавлена у тому, щоб громадськість брала активну участь у реалізації заходів запобігання корупції?», «Чи не є це просто гарним гаслом для передвиборної кампанії?».

Констатовано, що саме норми адміністративного права відіграють ключову роль у правовому регулюванні правовідносин, що виникають у процесі залучення громадськості до заходів запобігання корупції, адже завдяки їм можна впорядкувати та врегулювати відносини між органами державної влади та громадськістю, а також забезпечити ефективну взаємодію між ними.

Під принципами залучення громадськості до заходів із запобігання корупції слід вважати основоположні зсади (ідеї), які прямо чи опосередковано визначені в нормах чинного законодавства України та дотримання яких є обов'язковим для всіх учасників відповідних правовідносин. Виявлено, що перелік принципів залучення громадськості до заходів із запобігання корупції прямо не визначено в жодному нормативно-правовому акті. Крім того, навіть у науковій літературі не існує жодного наукового дослідження, присвяченого вказаній проблематиці.

Принципи залучення громадськості до заходів із запобігання корупції запропоновано поділити на дві групи: загальноправові та спеціальні.

Обґрунтовано, що верховенство права є одним із ключових принципів у галузі права. У контексті представленої наукової праці зміст цього принципу полягає в тому, що під час залучення громадян до заходів із

запобігання корупції повинні бути враховані не лише правові регулятори (наприклад, норми права), а й інші соціальні регулятори (наприклад, норми моралі, традиції, соціальні звичаї тощо). Верховенство права є тим принципом, відповідно до якого формуються всі інші засади залучення громадськості до заходів із запобігання корупції.

Окреслено зміст принципу законності щодо залучення громадськості до заходів із запобігання корупції, який полягає в тому, що громадськість може бути залучена до цих заходів лише на основі та у відповідності до чинного законодавства України, тобто лише на законних підставах.

З'ясовано, що принцип пріоритету дотримання прав і свобод людини та громадянина означає, що під час залучення громадян до заходів із запобігання корупції уповноважені органи державної влади передусім мають створити такі умови, за яких права й інтереси людини в жодному разі не можуть бути порушені іншими учасниками відповідних правовідносин, а також особами, які вчинили корупційне правопорушення.

Наголошено, що зміст принципу рівності в контексті представленого наукового дослідження має два аспекти: перший полягає в тому, що кожен громадянин має рівні можливості щодо участі у відповідних заходах; другий же аспект полягає в тому, що кожна особа як учасник відповідних правовідносин наділяється рівними права й можливостями.

Акцентовано, що принцип гласності в межах представленого дослідження полягає: по-перше, у повному та якісному інформуванні населення про плани щодо майбутніх заходів із запобігання корупції; по-друге, у наданні відповідної інформації тим особам, яких безпосередньо залучають до цих заходів.

Виявлено, що соціальна спрямованість залучення громадськості до заходів із запобігання корупції має декілька аспектів: по-перше, залучення громадськості має на меті зниження рівня корупції в країні, що апріорі має важливе соціальне, економічне та політичне значення; по-друге, залучення

громадян має важливе значення з точки зору підвищення рівня довіри громадян до антикорупційних органів.

Зазначено, що вказаний у роботі перелік принципів залучення громадськості до заходів із запобігання корупції не претендує на вичерпність, однак саме в них найбільш повно відображаються всі аспекти відповідної діяльності, а їх дотримання є обов'язковою умовою в контексті запобігання корупції в нашій державі. Суттєвим недоліком визнано те, що жоден із вказаних нами принципів прямо не визначено в нормах чинного законодавства України, про них лише опосередковано йдеться в деяких із них. Цю прогалину, безперечно, слід усунути шляхом внесення змін до чинних нормативно-правових актів у зазначеній сфері суспільних відносин. Закріплення цих засад на законодавчому рівні матиме: по-перше, важливе теоретичне значення (для розроблення подальших наукових досліджень у цьому напрямі); по-друге, практичне значення, оскільки дасть змогу якісно покращити процес залучення громадськості до заходів із запобігання корупції.

Обґрунтовано, що активізація протягом останніх років громадськості у сфері запобігання такому суспільно небезпечному явищу, як корупція, є надзвичайно важливим кроком на шляху забезпечення належного рівня якості й ефективності відповідної національної політики. Водночас дієвість участі громадськості в цьому процесі, вагомість її внеску в нього безпосередньо зумовлена тими формами й методами, з використанням яких громадськість залучається до заходів запобігання корупції. Саме вони (тобто форми й методи) значною мірою характеризують те, яким чином відбувається ініціювання та розвиток діалогу, взаємодії між громадськістю та публічною владою з питань запобігання корупції, у якому вигляді та в який спосіб перша включається у вказаний процес і яким чином впливає на нього, зокрема його ефективність і результативність.

Визначено, що форми залучення громадськості до заходів із запобігання корупції – це зовнішній вияв, вираження в об'єктивній дійсності практичних

дії з боку держави, в особі її компетентних органів і посадових осіб, спрямованих на встановлення діалогу з громадськістю з питань запобігання корупції, її включення в процес розроблення та втілення (здійснення) відповідних запобіжних заходів у цьому напрямі національної політики. Аргументовано положення, згідно з яким значення форм полягає в тому, що вони, з одного боку, характеризують видимий (зовнішній) бік процесу участі громадськості в запобіганні корупції, а з іншого – надають уявлення про те, як організований і функціонує механізм взаємозв'язків, взаємодії публічної влади та громадськості між собою з питань запобігання зазначеному негативному явищу.

Встановлено, що методи залучення громадськості до заходів із запобігання корупції становлять сукупність способів і прийомів, за допомогою яких суб'єкти публічного управління зацікавлюють та включають громадськість у процес розроблення, організації та реалізації цих заходів.

На підставі аналізу положень нормативно-правових актів, зокрема ст. 21 Закону України «Про запобігання корупції», виокремлено такі форми залучення громадськості до заходів запобігання корупції:

- 1) наділення громадян правом звертатися до органів влади із заявами, пропозиціями, рекомендаціями, скаргами з питань запобігання корупції;
- 2) участь представників громадськості в роботі органів публічної влади;
- 3) проведення консультацій із широким колом громадськості з питань запобігання корупції;
- 4) організація та реалізація спільно з громадськими організаціями проектів, спрямованих на запобігання корупції;
- 5) проведення інформаційно-роз'яснювальної та навчально-виховної роботи з населенням;
- 6) проведення громадської антикорупційної експертизи;
- 7) громадський моніторинг;
- 8) встановлення юридичної відповідальності.

Доведено, що чинним законодавством України так чи інакше передбачено основні заходи та способи залучення громадськості до заходів із запобігання корупції, що є важливим аспектом гарантування належного рівня якості й результативності протидії цьому небезпечному явищу. Водночас реальна ефективність і практична дієвість низки форм викликає певні запитання та зауваження.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО ЗАХОДІВ ІЗ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

3.1. Напрями вдосконалення взаємодії громадськості та органів державної влади в запобіганні корупції

Дані численних досліджень і звіти яскраво засвідчують, що рівень боротьби з корупцією в Україні нині не означений належним рівнем ефективності та дієвості. Так, наприклад, відповідно до показників Індексу сприйняття корупції, що публікуються кожного року громадська організація Transparency International Україна. Так, 2015 року індекс країни становив 27 балів зі 100 можливих, що лише на 1 бал більше, ніж попереднього року. У всесвітньому рейтингу Україна посіла 130 місце зі 168 позицій. 2014 року країна була на 142-му місці зі 175 позицій [77].

У світовому Індексі сприйняття корупції за 2016 рік Україна посіла 29 балів зі 100 можливих, що на 2 бали більше, ніж у 2015 році. У всесвітньому рейтингу СРІ Україна цього року посіла 131 місце зі 176 країн. Цю сходинку з показником 29 балів разом з нашою країною розділили Казахстан, Росія, Непал та Іран [78].

2017 року Україна здобула 30 балів зі 100 можливих у дослідженні Transparency International «Індекс сприйняття корупції», посівши 130 місце (зі 180 країн). Це на 1 бал більше та на 1 позицію вище, ніж попереднього року (29 балів, 131 місце зі 176 країн). Але в динаміці результати минулого року нижчі (1 бал проти 2), ніж 2016 року [79].

В аналітичному звіті про виконання Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки та Державної програми щодо реалізації засад Антикорупційної стратегії зазначено, що високий рівень корупції в Україні

(передусім у діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та державних підприємствах) є негативним явищем, яке системно зумовлює низький рівень розвитку економіки в державі, складність у залученні іноземних інвестицій, повільні темпи інтеграції з Європейським Союзом. Крім того, через те, що Державний бюджет регулярно не отримує значні кошти внаслідок недостатньої ефективності заходів із попередження та протидії корупції, соціальний захист державою уразливих груп населення знаходиться у вкрай незадовільному стані. Корупція у вигляді неправомірного створення органами державної влади та місцевого самоврядування переваг для окремих суб'єктів підприємницької діяльності, широкий розсуд державних органів під час здійснення контрольних заходів значним чином шкодить також і розвитку приватного сектору. У звітах авторитетних міжнародних організацій протягом багатьох років традиційно зазначено, що Україна з часу набуття нею незалежності перебуває під значним впливом корупції [7, с. 2].

У звіті акцентовано на тому, що про вкрай загрозливі масштаби корупції йдеться в нещодавніх офіційних документах основних міжнародних партнерів України. Так, Парламент ЄС у резолюції від 17 липня 2014 року (2014/2717) після підписання Угоди про асоціацію з Україною констатував, що в Україні «досить поширена корупція та наявна колосальна тіньова економіка». У резолюції від 15 січня 2015 року (2014/2965) Парламент ЄС висловив позицію, згідно з якою антикорупційна стратегія, основною метою якої є нетерпимість до корупції, вкрай необхідна Україні, і закликав українську владу вжити заходів щодо «викорінення системної корупції». 2017 року Парламентська асамблея Ради Європи у своїй Резолюції також оцінила корупцію в Україні як «поширену» та висловила з цього приводу особливе занепокоєння [7, с. 2].

Отже, хоча наша держава протягом останніх років і здійснила низку позитивних кроків у напрямі посилення ефективності й результативності

протидії злочинності, цього, як зазначено у звіті Transparency International Україна, недостатньо для країни, влада якої назвала боротьбу з корупцією пріоритетом. Крім того, слід констатувати, що динаміка боротьби з корупцією є нерівномірною. Причин такої ситуації називають багато. Зокрема, однією з них є низький рівень взаємодії громадськості й органів державної влади з питань запобіганні корупції. Одним із найбільших недоліків у реалізації Антикорупційної стратегії вважають відсутність належної співпраці держави з інституціями громадянського суспільства, недержавними аналітичними центрами та викривачами; провокування державою протистояння з антикорупційними активістами та громадськими об'єднаннями [7, с. 2]. Такий стан справ зумовлює необхідність пошуку шляхів удосконалення взаємодії громадськості й органів державної влади в запобіганні корупції.

Передусім, слід визначити сутність такої взаємодії. У тлумачному словнику термін «взаємодія» визначено таким чином:

- взаємний зв'язок між предметами в дії;
- погоджена дія між ким-, чим-небудь;
- взаємна підтримка [28, с. 125; 105, с. 124; 225, с. 346].

У філософській літературі взаємодію інтерпретовано як процес взаємного впливу тіл один на одного, зв'язок та відношення між матеріальними об'єктами та явищами. Взаємодія визначає існування та структурну організацію всілякої матеріальної системи, її об'єднання на рівні з іншими тілами в систему вищого рівня, властивість усіх тіл, явищ і процесів. Без здатності до взаємодії матерія не змогла б існувати [250, с. 70].

Згідно з напрацюваннями таких учених, як О. М. Башкеєва, Л. Ф. Ільчєв, О. М. Патеріло, А. Г. Чичков, взаємодія – філософська категорія, що відображає процеси впливу, зумовленості, зміни стану, взаємопереходи, а також породження одним явищем іншого. Взаємодія

виявляється безпосередньо чи опосередковано, у зовнішньому чи внутрішньому відношенні та зв'язках [228, с. 6; 251, с. 620].

І. Т. Фролов у своєму філософському словнику тлумачить взаємодію як категорію, що означає процес взаємовпливу різних об'єктів, їх взаємозумовленість і навіть (у певному розумінні) перехід один в інший. Взаємодія – це одна з найбільш загальних та універсальних характеристик буття, що визначає сутність і структурну організацію будь-якої матеріальної системи. Саме на взаємодії ґрунтуються матеріальні утворення. Вона слугує джерелом, двигуном їх змін і розвитку [101; 249, с. 93]. Вивчаючи це питання, В. І. Шинкарук тлумачить взаємодію як філософську категорію, що відображає особливий тип відношення між об'єктами, за якого кожний з об'єктів діє (впливає) на інші об'єкти, приводячи до їх зміни, і водночас зазнає дії (впливу) з боку кожного з цих об'єктів, що, своєю чергою, зумовлює зміну його стану. Учений стверджує, що дія кожного об'єкта на інший об'єкт зумовлена як власною активністю об'єкта, виявом його динаміки, так і реакцією об'єкта на дію інших об'єктів («відгук» або «обернена дія») [255, с. 77–78].

Г. В. Осипов у своєму соціологічному енциклопедичному словнику тлумачить поняття соціальної інтеграції (або соціальної взаємодії) як процес, за якого індивіди та групи в межах комунікації своєю поведінкою впливають на інших індивідів та інші групи, викликаючи відповідні реакції; процес взаємозумовленого впливу індивідів, груп, соціальних систем, товариств один на іншого [232, с. 108].

О. О. Грицанов визначає соціальну взаємодію як процес безпосереднього або опосередкованого впливу соціальних об'єктів один на іншого, у якому взаємодіють сторони, пов'язані циклічною причинною залежністю. Соціальна взаємодія як вид зв'язку становить інтегрованість дій, функціональну координацію їх наслідків, тобто систему дій; виникає зі спільної участі об'єктів взаємодії в складній, рухомій мережі соціальних

відносин, задаючи способи реалізації спільної діяльності та слугуючи підставою суспільної солідарності [137, с. 656].

Таким чином, слід погодитись із точкою зору, яку висловлює В. О. Малюткін відносно того, що взаємодії у філософському контексті притаманні: наявність відносин (зв'язків), які дають змогу об'єктам впливати один на іншого; безпосередній вплив, унаслідок якого відбуваються двосторонні зміни суб'єктів, що взаємодіють [112].

Отже, взаємодія є однією з ключових закономірностей існування світу, зокрема суспільного життя, та слугує:

– по-перше, рушійним фактором, оскільки породжує зміни та перетворення у взаємодіючих об'єктах (сторонах) під впливом один одного. Як зазначає А. М. Авер'янов, взаємодія – це динамічний зв'язок, у процесі якого змінюються один або всі пов'язані елементи [1, с. 3–4];

– по-друге, організуючим, єднальним чинником, оскільки породжує єдність речей і процесів почуттєвого світу [252, с. 66].

У сфері державного управління питанням взаємодії, зокрема розумінню її сутності, ознак та значення приділяють досить багато уваги. Так, наприклад, В. Г. Афанасьєв тлумачить взаємодію в галузі суспільного управління як дію одного, орієнтовану на іншого. Встановити взаємодію між двома частинами цілого, двома організаціям, на думку вченого, – означає з'ясувати, які дії другого та їх результати потрібні для першого. Дії ж першої організації та їх результати є відповіддю на запит другої організації, яка бере участь у роботі із досягнення спільної цілі [12, с. 272].

Ю. Ф. Кравченко визначає взаємодію в контексті управління як форму зв'язку елементів системи, за допомогою якої вони, взаємно доповнюючи один іншого, створюють умови для успішного функціонування всієї системи загалом. Автор підкреслює, що взаємодія як управлінська категорія виявляється не лише у внутрішньоорганізаційній діяльності системи, а й у зовнішніх її функціях [161, с. 500].

Т. В. Авер'янова та Р. С. Белкін тлумачать взаємодію як однакове (разове) або досить тривале об'єднання зусиль, засобів і методів для досягнення завдань виявлення, швидкого та повного розкриття злочинів, викриття винних і забезпечення правильного застосування закону для того, щоб кожний, хто здійснив злочин, був притягнутий до справедливого покарання і жоден невинний не був притягнутий до кримінальної відповідальності чи засуджений [102; 146].

І. В. Письменний характеризує управлінську взаємодію як участь у спільній діяльності суб'єктів управління в процесі досягнення суспільно необхідних цілей [51, с. 82]. Зважаючи на те, що управління є соціальним явищем, управлінська взаємодія тісно пов'язана із соціальною взаємодією, яка є більш широким видом соціальних зв'язків. У процесі соціальної взаємодії відбувається взаємовплив та взаємозумовленість окремих соціальних явищ, унаслідок чого вони змінюються, доповнюють один одного і формують єдину цілісну соціальну систему. Головним призначенням управлінської взаємодії є об'єднання зусиль суб'єктів управління в напрямі задоволення соціальних потреб, визначених суспільно необхідними цілями [51, с. 82].

Д. Г. Заброта в контексті аналізу адміністративно-правового аспекту взаємодії суб'єктів протидії корупції визначив таку взаємодію як врегульовану переважно адміністративно-правовими нормами, узгоджену за метою, часом і місцем діяльність суб'єктів боротьби з корупцією, за якої вони чинять взаємний вплив один на одного і на суспільні відносини, опосередковані існуванням корупції, з метою попередження, виявлення та припинення корупційних діянь, усунення причин та умов, що їм сприяють, шляхом найбільш доцільного поєднання сил, засобів і методів, притаманних цим суб'єктам [53, с. 51].

На думку В. Рамазанової, взаємодія громадських організацій з органами внутрішніх справ – це передбачена законами та підзаконними актами, узгоджена за своїми цілями, завданнями діяльність усіх суб'єктів

щодо попередження правопорушень, яка спрямована на недопущення виникнення причин та умов правопорушень, їх профілактику, налагодження зв'язків з населенням і громадськістю, розроблення спільних заходів з профілактики правопорушень у країні з найменшими витратами сил, засобів і часу [204].

Отже, ураховуючи вищевикладене, можна стверджувати, що в найбільш широкому значенні взаємодія є необхідною формою співіснування держави та суспільства, а отже, будь-які взаємовідносини, що виникають і відбуваються між їхніми інститутами, є виявом взаємодії. Однак такий підхід ускладнює розуміння сутності та значення взаємодії як необхідного інструменту забезпечення належного рівня якості окремих сфер і галузей суспільно-державного життя. Таким чином, взаємодію громадськості й органів державної влади в запобіганні корупції доцільно сприймати як спільно здійснювану та спрямовану на досягнення спільної мети, погоджену за певними критеріями діяльність громадськості й компетентних органів держави у сфері запобігання корупції.

Розмірковуючи безпосередньо про напрями вдосконалення зазначеної взаємодії, слід звернути увагу на проблематику рівноправності громадськості та суб'єктів публічного управління в питанні формування та провадження національної політики щодо запобігання корупції. Суть цієї проблеми полягає в тому, що громадськість робить рівний (та навіть, як свідчать дані соціологічних досліджень, більший) внесок у спільну справу протидії корупції, однак реальні практичні результати цієї діяльності більшою мірою залежать від рішень сторони, яка представляє державу, адже саме вона приймає остаточні рішення відповідних визначальних питань зазначеної взаємодії. Водночас чіткого, реально діючого механізму врахування органами влади позиції громадськості щодо тих чи інших аспектів запобігання корупції немає. Так, наприклад, експерти центру політико-правових реформ стверджують, що громадська антикорупційна експертиза означена високою якістю та глибиною аналізу, але її

ефективність є низькою, адже більшість суб'єктів нормотворчого процесу (за винятком Комітету ВР з питань запобігання і протидії корупції) неохоче сприймає рекомендації громадських експертів [9].

Звісно, можна посилатися на положення Постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 року № 996, у якій закріплено, що з метою забезпечення врахування громадської думки в процесі підготовки й організації виконання рішень Кабінету Міністрів України, формування та реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення:

– секретаріатові Кабінету Міністрів України – забезпечити проведення не рідше ніж двічі на рік зустрічей голів громадських рад, утворених при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських держадміністраціях, з Прем'єр-міністром України, іншими членами Кабінету Міністрів України;

– Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям – забезпечити проведення не рідше ніж двічі на рік зустрічей голів громадських рад, утворених при районних, районних у містах Києві та Севастополі держадміністраціях, відповідно з Головою Ради міністрів Автономної Республіки Крим, головами обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій [169]. Однак такі заходи навряд чи можна вважати суттєвою гарантією врахування громадської думки, оскільки знову ж таки йдеться про зустрічі та обговорення, наслідки яких, з точки зору результативності для представників громадськості, є досить сумнівними.

З огляду на зазначене, переконані, що необхідно посилити гарантії більш-менш рівного становища представників громадськості та носіїв публічної влади як суб'єктів взаємодії між собою з питань запобігання корупції. Зокрема, слід визначити умови та порядок урахування пропозицій, рекомендацій, зауважень та/або висновків громадськості органами й

посадовими особами під час проведення нормотворчої, правозастосовної, організаційно-управлінської та іншої діяльності у сфері запобігання корупції. Важливим моментом є встановлення відповідальності за порушення чиновниками й іншими посадовими особами механізму врахування громадської думки. Удосконалення взаємодії в цьому напрямі має на меті перетворити громадську думку із формального аспекту запобігання корупції на реальний інструмент, засіб впливу на національну політику.

На нашу думку, з метою вдосконалення якості, ефективності та дієвості взаємодії органів влади і громадськості з питань запобігання корупції слід зміцнити правовий статус та гарантії участі громадських рад в управлінській діяльності. Адже дієвість цього органу як інституту налагодження та підтримки змістовного й конструктивного діалогу між носієм публічної влади та громадськістю є досить низькою, передусім, через суттєву залежність цих рад від тих органів держави, за яких вони створюються та функціонують, а також з огляду на відсутність у них реальних важелів впливу на органи влади з метою забезпечення врахування позиції, думки громадських рад у роботі суб'єктів публічного управління.

Так, під час круглого столу в Українському кризовому медіа-центрі представники громадськості обговорили основні проблеми участі громадських рад у державному й місцевому управлінні та необхідні кроки для того, щоб цей інструмент став більш ефективним. Під час цього заходу С. Доротич, голова Громадської ради при Державній регуляторній службі України, голова Всеукраїнської громадської організації «Союз захисту підприємництва» акцентував увагу на тому, що кожен протестний рух, кожна маніфестація є вказівником того, що ефективного діалогу між владою та громадськістю немає, немає дієвих інституцій, через які громадськість могла б впливати на прийняття рішень владою, а відтак брати участь в управлінні державою. Той інструмент, який започаткований, недолугий і неефективний: більшість громадських рад, які функціонують при центральних органах

виконавчої влади та інших, або «кишенькові», або недієздатні, або створюються і потім розпускаються [20].

Слід погодитися з думкою учасників цього брифінгу про те, що головна проблема в діяльності громадських рад – відсутність відповідної нормативно-правової бази, яка мала б регулювати їх участь у процесах управління, а також небажання органів влади проводити відкриті зустрічі, залучати громадськість до управління та аналізу ефективності прийняття рішень. Необхідно створити робочу групу за участю представників громадськості з усіх регіонів України для систематизації існуючих правових норм і розроблення єдиних правил, що визначатимуть права та повноваження громадських інститутів щодо участі в державному та місцевому управлінні; порядок проведення зустрічей влади з громадськістю і бізнесом; створення та діяльність громадських рад на центральному, регіональному й місцевому рівні, їх комунікацію та взаємодію між собою; відносини з органами державної влади та місцевого самоврядування, порядок і права участі у формуванні державної та місцевої політики [20].

О. Пліва та В. Ветров цілком слушно наголошують на тому, що необхідно: по-перше, за порушення чиновниками відповідних норм щодо діяльності громадських рад і залучення їх до управління передбачити їх політичну відповідальність; по-друге, для того, щоб робота громадських рад була ефективною, члени громадських ради мають пройти відповідне навчання та сповна ознайомитись зі своїми правами [20].

Наступним важливим напрямом удосконалення взаємодії органів влади із громадськістю з питань запобігання корупції є застосування диференційованого підходу до її здійснення. Тобто держава в особі її компетентних органів і посадових осіб має розробити стратегію взаємодії з різними прошарками (верствами, соціальними групами) та інститутами громадянського суспільства. Такий підхід забезпечить оптимальний підбір форм, методів і заходів взаємодії, що сприятиме досягненню нею необхідного рівня ефективності й дієвості.

Особливо важливим є застосування принципу диференціації під час налагодження, реалізації та взаємодії з населенням через заходи освітньо-виховного характеру.

Варта уваги необхідність забезпечення високого рівня прозорості, зрозумілості, системності й систематичності досліджуваної взаємодії, адже за відсутності послідовності та періодичності в реалізації відповідних заходів взаємодія не матиме очікуваної результативності. Вважаємо, що важливими аспектами на цьому шляху є:

- визначення основних принципів, завдань, напрямів, заходів (форм і методів) взаємодії інститутів держави та громадянського суспільства один з одним шляхом укладання відповідних меморандумів про співпрацю;

- активне залучення засобів масової інформації до висвітлення питань взаємодії зазначених інститутів у сфері запобігання корупції;

- розвиток нових форм залучення громадськості до запобігання корупції, які передбачають активне використання інформаційно-комунікаційних технологій, Інтернет-ресурсів, зокрема забезпечення належного рівня стабільності й надійності відповідних сервісів.

У контексті досліджуваної проблематики не можна не звернути увагу на таке питання, як лобізм. Так, у Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» зазначено, що важливим кроком на шляху запобігання корупції, зокрема досягнення створення прозорих засад фінансування проведення виборів, діяльності політичних партій, усунення корупціогенних ризиків у діяльності виборних органів, посилення громадського контролю за їх діяльністю, є, серед іншого, ухвалення законодавства щодо визначення правових засад лобіювання, а саме:

- унормування лобіювання як легального демократичного шляху взаємодії громадянського суспільства та правової держави, визначення легальних форм і способів лобіювання;

- створення законодавчих перепон для корупції в правотворчій сфері;

- передбачення захисту суб'єктів правотворення від незаконного впливу на їхню діяльність;
- передбачення інформування громадськості про те, хто і чиї інтереси лобіює в органах державної влади;
- створення ефективних механізмів контролю за лобіюванням;
- запровадження юридичної відповідальності для учасників лобістських правовідносин і визначення відповідних санкцій за незаконне лобіювання [186].

Водночас у нашій державі донині належної нормативно-правової бази для проведення лобіювання так і не створено, хоча в парламенті знаходиться проект Закону про забезпечення прозорості й законності комунікації із суб'єктами владних повноважень (№ 7129 від 20 вересня 2017 року). Законопроект має на меті комплексне врегулювання правових засад організації та ведення лобіювання в Україні, забезпечення прозорості та законності комунікації із суб'єктами владних повноважень. Основним завданням законопроекту є впровадження ефективно діючої моделі інституціоналізованого лобіювання, яка передбачає створення умов саме для легітимного впливу на суб'єктів владних повноважень і прозорість таких процесів. Крім того, законопроект має на меті встановлення комплексного правового механізму здійснення контролю за лобіюванням, чітке визначення методів та меж, у яких воно може здійснюватись та мінімізацію проявів корупції та інших неправових форм впливу заінтересованих осіб під час прийняття важливих нормативно-правових актів [182].

Низка юристів, як теоретиків, так і практиків, посилаючись на відповідний зарубіжний дослід, наголошують на доцільності й необхідності прийняття закону, який би визначав засади лобізму в органах держави [212]. Ми загалом погоджуємося з такою позицією, адже лобізм існував, існує та існуватиме в нашій державі, однак сьогодні він ґрунтується переважно на корупційних схемах і зв'язках. Визначення ж нормативно-правових засад механізму лобіювання сприятиме виведенню цього інструменту просування

та захисту інтересів з тієї, що дасть змогу здійснювати за ним відповідний контроль. Водночас не можна не відмітити тієї обставини, що лобізм має переважно підприємницьку природу.

Так, у вищезгаданому законопроекті (№ 7129 від 20 вересня 2017 року) закріплено, що лобіювання – це підприємницька діяльність суб'єктів лобіювання, що провадиться методами лобіювання, не забороненими законодавством, з метою впливу на суб'єкти владних повноважень у процесі здійснення ними нормотворчої функції (розроблення, прийняття, зміни або скасування нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії). Відповідно, суб'єкт лобіювання – фізична особа – підприємець (лобіст) або юридична особа, які здійснюють підприємницьку діяльність з лобіювання, що зареєстровані в Державному реєстрі лобіювання в порядку, визначеному цим Законом, та діють від імені замовника на підставі договору про надання послуг з лобіювання або від власного імені. Що ж до об'єкта та предмета лобіювання, то першим є нормотворча діяльність суб'єктів владних повноважень, перелік яких визначений цим Законом, а другим – будь-яке рішення (нормативно-правові акти чи правові акти індивідуальної дії, включаючи їх проекти) суб'єктів владних повноважень, щодо яких можливе лобіювання відповідно до цього Закону [182].

Однак суспільство складається не лише з підприємців, причому погляди інших соціальних груп і верств населення на шляхи врегулювання, вирішення того чи іншого суспільно важливого питання можуть не збігатися або навіть прямо протистояти тим інтересам підприємців, що лобіюються. Тому надзвичайно важливим моментом є забезпечення рівних можливостей для бізнесу й інших представників громадських кіл у просуванні та захисті своїх інтересів в органах публічної влади.

Підсумовуючи, слід зауважити, що однією з ключових проблем взаємодії громадськості й органів державної влади у сфері запобігання корупції є те, що позиція першої досить часто, хоча і є більш об'єктивною, змістовною та доцільною, проте має формальний характер для органів

держави, і не враховується ними належним чином. Така ситуація істотно зменшує реальну практичну цінність означеної взаємодії, а отже, негативно позначається на рівні ефективності й результативності запобігання корупції в країні.

3.2. Удосконалення громадського контролю у сфері запобігання корупції

Сьогодні значення громадського контролю складно переоцінити, адже Україна, перебуваючи в процесі євроінтеграції, продемонструвала стійкість і можливість вирішення суспільно-значущих питань саме силами активної діяльності громадськості [120, с. 52]. Сфера запобігання корупції в цьому контексті не є винятком. Роль громадськості в реалізації заходів щодо протидії корупції щорічно зростає. Про це свідчить як світова практика, так і чисельні зміни, що були внесені до чинного законодавства України та спрямовані на підвищення ролі громадськості у сфері протидії корупції. Таким чином, особливої актуальності набувають дослідження, присвячені вдосконаленню громадського контролю у сфері запобігання корупції.

Поняття «контроль» є одним із найбільш досліджених у науковій літературі, що, своєю чергою, зумовило наявність значної кількості підходів до його тлумачення. За своєю природою контроль – це соціальне явище, яким у найбільш загальному значенні позначають діяльність щодо протидії чомусь небажаному [29, с. 37].

У словнику іншомовних слів «контроль» потлумачено як процес, який забезпечує досягнення системою поставлених цілей та складається з трьох основних елементів:

- 1) встановлення стандартів діяльності системи, що підлягає перевірці;
- 2) вимірювання досягнутих результатів порівняно з очікуваними;

3) коригування керівних процесів, якщо досягнуті результати відрізняються від встановлених стандартів [224, с. 554].

В оксфордському англійському словнику термін «контроль» має три значення:

- 1) перевіряти або контролювати, а отже, регулювати;
- 2) вимагати звіт;
- 3) утримувати й спрямовувати вільні дії [42, с. 191].

У словниках української мови категорію «контроль» розкрито в декількох аспектах:

- 1) перевірка відповідності контролюваного об'єкта встановленим вимогам;
- 2) перевірка, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось;
- 3) установа чи організація, що здійснює нагляд за ким-, чим-небудь, перевіряє його;
- 4) контролери [28, с. 577; 227, с. 271].

Варто зауважити, що визначення поняття «контроль» представлено не лише в довідковій літературі. Його дослідженню приділяли увагу фахівці з різних сфер наукового пізнання.

Так, на думку Г. Г. Зуйкова, контроль – це своєрідна форма своєрідного зв'язку, що дає змогу встановити, наскільки точно дотримуються завдані системі параметри. За його допомогою виконують такі управлінські завдання: забезпечення неухильного виконання законів і нормативних актів, регламентуючих діяльність державних органів та інших об'єктів управління; досягнення своєрідності і якості виконання прийнятих рішень; підвищення виконавської дисципліни, відповідальності за доручену справу; своєчасне прийняття заходів до усунення виявлених у процесі контролю недоліків; виявлення передового досвіду та впровадження його в практику роботи; сприяння правильному підбору й розстановці кадрів, своєчасне

попередження їх від помилок; здійснення необхідної допомоги підпорядкованим апаратам і працівникам [129, с. 155–156].

Відповідно до концепції Ю. П. Битяка, контроль – це складова (елемент) управління, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції, законів України, інших нормативних актів, додержання дисципліни, правопорядку та полягає у втручанні контрольних органів в оперативну діяльність підконтрольних органів, даванні їм обов'язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів [4, с. 223–224; 172].

Розглядаючи контроль як ознаку державного управління, В. М. Горшенцов і І. Б. Шахов констатують, що контроль – це система спостереження та перевірки процесу функціонування відповідного об'єкта з метою усунути його відхилення від заданих параметрів. Сутність контролю полягає в обліку й перевірці поведження керованого об'єкта. Основною метою цієї функції є блокування відхилення діяльності суб'єкта управління від заданої управлінської програми, а в разі виявлення аномалій – приведення керованої системи в стійке становище за допомогою соціальних регуляторів [39, с. 23; 43].

В. М. Плішкін контролем вважає «загальну функцію управління, яка становить нагляд і перевірку відповідності функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням, визначення результатів їх виконання, виявлення допущених відхилень від відповідних нормативних установлень (законів, стандартів, наказів тощо), а також від принципів організації та регулювання діяльності, яку перевіряють» [161, с. 513].

Отже, попри численність поглядів щодо визначення досліджуваного терміна, практично всі науковці одностайні відносно того, що контроль – це невід'ємна складова управління. Так, варто погодитись із позицією Н. М. Нижник та І. Д. Якушика, які розглядають поняття «контроль в управлінні» в трьох основних аспектах: контроль як систематична конструктивна діяльність керівників державної служби, органів управління,

тобто одна з основних управлінських функцій; контроль як завершальна стадія процесу управління, серцевиною якої є механізм зворотного зв'язку; контроль як невід'ємна складова процесу прийняття і реалізації управлінських рішень, що безперервно бере участь у цьому процесі від початку і до завершення [135, с. 41].

На практиці існує чимала кількість видів контролю, які можуть бути класифіковані за різними класифікаційними ознаками. Найчастіше, на думку В. К. Колпакова, пропонують такі класифікації контролю у сфері управління [86]:

1) залежно від місця суб'єкта (що здійснює контроль) у системі державного управління виокремлюють такі види контролю: контроль з боку органів законодавчої влади (парламентський контроль); контроль з боку Президента України та його апарату (президентський контроль); контроль з боку Кабінету Міністрів України (урядовий контроль); контроль з боку органів центральної виконавчої влади; контроль з боку місцевих органів, органів державної виконавчої влади; контроль з боку органів судової влади; контроль з боку органів місцевого самоврядування; контроль з боку громадськості (громадський контроль) [86];

2) залежно від належності суб'єкта до державних або громадських структур: державний контроль; громадський контроль [86];

3) з огляду на адміністративно-правову компетенцію суб'єкта: загальний контроль; відомчий контроль; надвідомчий контроль [86];

4) залежно від управлінської стадії, на якій здійснюється контроль: попереджувальний контроль; поточний контроль; наступний контроль [86];

5) залежно від спрямованості: зовнішній контроль; внутрішній контроль [86];

6) залежно від призначення: загальний контроль, що охоплює всі сторони діяльності суб'єкта, який контролюють; цільовий контроль окремого напрямку роботи [86].

У контексті представленої наукової праці варті також уваги такі види контролю, як державний і громадський.

Так, М. М. Бурбика, А. В. Солонар та К. Д. Янішевська стверджують, що державний контроль – це систематична перевірка виконання законів, інших нормативних актів, дотримання державної дисципліни й правопорядку, що полягає у втручанні суб'єктів контролю в оперативну діяльність підконтрольних суб'єктів, у зупиненні або скасуванні актів управління, застосуванні заходів примусу щодо підконтрольних посадових осіб [21].

У межах окресленої проблематики С. Г. Стеценко зауважує, що державний контроль – це одна з функцій державного управління, що полягає в оцінюванні правомірності діяльності об'єкта контролю та здійснюється відповідними державними органами (посадовими особами) [83; 234, с. 198]. Причому контроль науковець визначає як організаційно-правовий спосіб забезпечення законності й дисципліни, що характеризується спостереженням і перевіркою правомірності діяльності об'єкта контролю та фактичної відповідності тих чи інших дій вимогам чинного законодавства з можливістю втручатися в оперативно-господарську та виробничу діяльність для усунення виявлених недоліків [83; 234, с. 195–196].

Досліджуючи поняття та сутність державного контролю у сфері охоронної діяльності суб'єктів господарювання, В. П. Остапович дійшов висновку, що сутність державного контролю полягає в такому:

1) діяльність спеціально уповноважених органів і посадових осіб у межах встановленої компетенції [151];

2) спостереження за функціонуванням підконтрольного об'єкта, що знаходиться в стані підпорядкованості відносно суб'єкта контрольної діяльності [151];

3) отримання повної, достовірної інформації про стан законності в підконтрольному об'єкті [151];

4) співвіднесення діяльності підконтрольного об'єкта з точки зору як законності, так і доцільності [151];

5) вжиття заходів щодо запобігання правопорушенням і недопущення шкідливих наслідків [151];

6) виявлення причин та умов, що сприяють учиненню правопорушень, їх нейтралізація та усунення;

7) застосування заходів відповідальності (дисциплінарної та матеріально-правової) [151];

8) організація найбільш раціонального (ефективного) режиму функціонування підконтрольного об'єкта [151].

Отже, державний контроль – це цілеспрямована діяльність уповноважених суб'єктів державної влади та їх посадових осіб, спрямована на забезпечення дотримання законності фізичними та юридичними особами під час провадження ними своєї діяльності.

Зміст контрольної діяльності виявляється в здійсненні систематичних перевірок з метою виявлення, припинення, та запобігання в подальшому відхилень від додержання норм чинного законодавства іншими суб'єктами. Таким чином, можна стверджувати, що державний контроль охоплює практично всі сфери суспільного життя.

Водночас слід навести й недоліки, притаманні такому виду контролю, а саме:

– по-перше, державний контроль досить часто передбачає високі корупційні ризики;

– по-друге, він не завжди може охопити всі аспекти діяльності підконтрольних суб'єктів;

– по-третє, за певних обставин цей контроль може мати суб'єктивний характер.

Варто зазначити, що усунути ці недоліки, на нашу думку, можна за допомогою проведення громадського контролю у відповідній сфері.

Правовою основою здійснення громадського контролю слугують норми Конституції України. Ідеться, зокрема, про конституційні приписи, відповідно до яких [90, с. 11–12; 98]: держава відповідає перед людиною за свою діяльність (ч. 2 ст. 3); носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ (ч. 2 ст. 5); право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові та не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами (ч. 3 ст. 5); кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір (ч. 2 ст. 34); громадяни мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів (ч. 1 ст. 36); громадяни мають право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів (ч. 3 ст. 36); громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати й бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 38); громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 39); усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст.40) [90; 98, с. 11–12]. Наведені вище положення Основного Закону є яскравим підтвердженням важливості та необхідності здійснення громадського контролю. Крім того, зазначене зумовлює і чималу зацікавленість громадським контролем збоку вітчизняних та зарубіжних науковців.

У проекті Закону України «Про громадський контроль» зазначено, що громадський контроль – це суспільна діяльність громадських об'єднань, предметом якої є здійснення нагляду за відповідністю діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб Конституції України, законам України, іншим нормативно-правовим актам та за дотриманням ними державної дисципліни [178]. Це була одна з перших спроб офіційно закріпити визначення вказаного терміна на законодавчому рівні. Однак, на наше переконання, зміст поняття, запропонованого в проекті вказаного вище нормативно-правового акта, неповно характеризує такий вид контролю. З огляду на це, розглянемо наукові погляди вчених, що дасть змогу сформулювати більш розгорнуте визначення вказаної категорії.

В енциклопедичному тлумаченні громадський контроль – це один із видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян і безпосередньо громадянами. Він є важливою формою реалізації демократії та способом залучення населення до управління суспільством і державою. Об'єктом громадського контролю визнано діяльність державних органів, підприємств, установ і організацій, а також поведінку окремих громадян [8; 47].

Подібне визначення вказаного поняття пропонує А. Ф. Мельник. Науковець наголошує, що громадський контроль як засіб забезпечення законності в діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування суттєво відрізняється від інших видів контролю. Ця відмінність полягає, передусім, у тому, що всі суб'єкти громадського контролю діють від імені громадськості, а не держави. Їх контрольні повноваження зазвичай не мають юридично-владного змісту, а рішення за результатами перевірок мають зазвичай рекомендаційний характер [47].

Відповідно до позиції О. Полторакова, громадський контроль – це система відносин громадянського суспільства з державою, яка ґрунтується на підзвітності органів державної виконавчої влади органам державної

законодавчої влади (парламентський контроль) недержавним структурам [170].

В. Я. Малиновський переконливо доводить, що громадським контролем варто визнати засіб забезпечення законності в діяльності виконавчо-розпорядчих органів, який суттєво відрізняється від усіх інших видів контролю. Усі суб'єкти громадського контролю діють від імені громадськості, а не держави, тому їх контрольні повноваження зазвичай не мають юридично-владного змісту, а рішення за результатами перевірок означені рекомендаційним характером [47; 111, с. 37].

На думку О. В. Тинкован, громадський контроль є однією з функцій громадянського суспільства, виявом якої є публічна перевірка діяльності органів влади з боку громадян та їх об'єднань на відповідність проголошених владою цілей, спрямована на коригування як цієї діяльності, так і безпосередньо цілей. З позиції наукового підходу громадський контроль сприймають як інструмент громадської оцінки ступеня виконання органами влади й іншими підконтрольними об'єктами їх соціальних завдань [108, с. 213; 242]. Головна мета громадського контролю, на думку автора, – усунення та попередження причин, які породжують цю невідповідність між заданими та фактичними результатами, забезпечення додержання об'єктами контролю відповідних норм. Завдання громадського контролю полягає в тому, щоб не допустити дій контрольованих суб'єктів за межами законності й правопорядку, запобігти можливим відхиленням від намічених цілей, а також інтересів суспільства та його суб'єктів, а в разі появи цих відхилень – усунути їх негативні наслідки [108, с. 213; 242].

Варто погодитись із точкою зору І. О. Кресіної, яка зазначає, що традиційно ознаками громадського контролю вважають такі: передбачає серію спланованих заходів, спрямованих на отримання закритої для широкої громадськості інформації; ця інформація становить суспільний інтерес, адже стосується інтересів значної кількості людей, проблем порушення прав людини, зловживань і порушень законодавства з боку органів влади;

кінцевою метою такого контролю є практичне розв'язання проблеми; громадський контроль зачіпає сферу відповідальності органів влади [46; 76, с. 76; 104].

Таким чином, узагальнюючи наведене вище, вважаємо, що громадським контролем у сфері запобігання корупції слід вважати цілеспрямовану діяльність окремих осіб та/або громадських організацій, що має на меті перевірку стану дотримання відповідними суб'єктами норм чинного законодавства України у сфері запобігання корупції.

Важливою особливістю є те, що громадський контроль у зазначеній сфері має декілька аспектів. Перший аспект полягає в тому, що такий контроль спрямований на перевірку діяльності органів державної влади, що уповноважені здійснювати антикорупційну діяльність. Другий аспект передбачає, що контрольна діяльність спрямована на запобігання виникненню виявів корупції в інших органах державної влади.

Отже, урахувавши зазначене вище, можна впевнено стверджувати, що громадський контроль у досліджуваній сфері має надзвичайно важливе значення. Зазначена теза пояснюється тим, що:

1) громадський контроль має на меті забезпечити якісне та належне виконання своїх функцій суб'єктами, що уповноважені здійснювати антикорупційну діяльність;

2) громадський контроль у сфері запобігання корупції має важливе соціальне значення, оскільки:

- від його ефективності залежить рівень корупції в державі;
- проведення громадського контролю робить діяльність органів державної влади більш прозорою;
- дає змогу підвищити рівень довіри населення до органів державної влади та держави загалом;
- сприяє налагодженню партнерських відносин «держави – суспільство»;

3) громадський контроль охоплює більшу кількість аспектів діяльності підконтрольного суб'єкта та забезпечує більш ефективну й усебічну перевірку його діяльності.

Однак, попри всі позитивні аспекти здійснення громадського контролю у сфері запобігання корупції, слід констатувати, що в зазначеній царині існує чимало проблем, які потребують негайного усунення. Проаналізувавши положення чинного законодавства, а також наукові погляди вчених, можна визначити три основні напрями вдосконалення громадського контролю у сфері запобігання корупції:

1) внесення змін до положень чинного законодавства України, що регулює суспільні відносини, пов'язані зі здійсненням громадського контролю, зокрема у сфері запобігання корупції;

2) удосконалення організаційних аспектів діяльності суб'єктів громадського контролю в досліджуваній сфері;

3) матеріально-технічний напрям.

Розглядаючи перший напрям удосконалення громадського контролю у сфері запобігання корупції, спочатку слід зазначити, що законодавство – це форма існування передусім правових норм, засіб надання їм визначеності й об'єктивності, їх організації та об'єднання в конкретні правові акти. Водночас система законодавства – це не сукупність таких актів, а їх диференційована система, заснована на принципах субординації та координації її структурних елементів. Якщо первинним елементом системи права є норма, то первинним елементом системи законодавства – нормативно-правовий акт [148, с. 93].

Н. М. Оніщенко зазначає, що система законодавства – це впорядкована за різними об'єктивними критеріями та зумовлена потребами соціального регулювання життєдіяльності суспільства певна сукупність нормативних актів, покликана забезпечити найбільш ефективно використання правових норм [148, с. 93]. У разі, коли в юридичній літературі йдеться про

вдосконалення відповідного законодавства, то це зазвичай передбачає наявність прогалин у ньому.

Прогалина в законодавстві – це відсутність регулювання певних суспільних відносин за умови, коли ці відносини мають бути врегульовані з позицій принципів права. Про прогалину для регулювання життєвих ситуацій у суспільних відносинах можна говорити також тоді, коли вони перебувають у сфері правового регулювання, тобто коли залишилися неврегульованими ті відносини, які мають бути врегульовані правом. Причини виникнення прогалин є різними. Це стосується первісних і наступних прогалин. Первісні прогалини зумовлені тим, що законодавець не врахував у формулюваннях нормативних актів усю багатоманітність життєвих ситуацій, які вимагають правового регулювання. Це може трапитися також через прорахунки, допущені під час розроблення закону, у використанні прийомів юридичної техніки. Наступні прогалини з'являються об'єктивно внаслідок постійного розвитку суспільних відносин, виникнення нових життєвих ситуацій, які не могли бути заздалегідь передбачені законодавцем. Оскільки зовсім уникнути прогалин неможливо, адже вони є закономірним явищем у праві, то слід віднайти засоби їх оперативного усунення чи подолання [55, с. 416].

Розглядаючи законодавчий напрям удосконалення громадського контролю у сфері запобігання корупції, слід зауважити, що нормативно-правові акти в цій сфері найбільш доцільно поділити на дві групи:

1) правові акти, які регулюють загальні засади здійснення громадського контролю (тобто незалежно від того, у якій сфері суспільних відносин він здійснюється), проте їх удосконалення позитивним чином вплине, серед іншого, на якість контролю в досліджуваній сфері;

2) окремі нормативно-правові акти, які безпосередньо стосуються здійснення громадського контролю у сфері запобігання корупції.

Отже, до першої групи нормативних актів, норми яких регулюють здійснення громадського контролю, слід зарахувати такі:

– Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року, що регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Закон забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними та громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади й місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення [190].

Ми цілеспрямовано акцентуємо на зазначеному нормативно-правовому акті, адже звернення громадян є однією з ключових форм здійснення громадського контролю в будь-якій сфері суспільного життя. У контексті означеної проблематики зазначимо, що одним із найбільш проблемних питань вказаного нормативно-правового акта, на якому вже неодноразово наголошували різні науковці, є строки розгляду звернень.

На наше переконання, законодавець має встановити більш диференційований підхід до строків розгляду заяв громадян, особливо у сфері запобігання корупції. У цьому разі необхідно встановити якомога менший строк розгляду звернень, адже це дасть змогу більш оперативно прийняти відповідне управлінське рішення та в найближчі терміни припинити відповідне правопорушення.

Наступний недолік Закону України «Про звернення громадян», на який варто звернути увагу в контексті нашого дослідження, полягає в тому, що нормативно-правовий акт не містить вимог про неупередженість до посадової особи, яка розглядає заяву громадянина. Наявні лише певні обмеження стосовно недопустимості розгляду скарг органом або посадовою особою, дії чи рішення яких оскаржуються, що, до речі, на практиці часто порушують. В інших категоріях справ лише нове антикорупційне законодавство містить

поняття «конфлікт інтересів». Проте механізмів самовідводу/відводу службовців адміністративного органу українське законодавство досі не передбачає [229, с. 189–190]. Законодавцю обов'язково слід звернути увагу на зазначене вище проблемне питання, адже якщо скарга про вчинення (або про намагання вчинення) корупційних дій потрапить до зацікавленої особи, то фактично це звернення буде зведено нанівець і навряд чи отримає подальший розгляд. Вказаний нормативно-правовий акт не позбавлений також інших недоліків, однак у межах нашого дослідження саме внесення вказаних вище змін дасть змогу покращити якість та ефективність здійснення громадського контролю у сфері запобігання корупції;

– Закон України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року, який визначає правові та організаційні засади реалізації права на свободу об'єднання, гарантованого Конституцією України та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, порядок утворення, реєстрації, діяльності та припинення громадських об'єднань [179]. Відповідно до вказаного нормативно-правового акта, кожна особа має право добровільно в будь-який час припинити членство (участь) у громадському об'єднанні шляхом подання заяви до відповідних статутних органів громадського об'єднання. Членство в громадському об'єднанні припиняється з дня подання такої заяви та не потребує додаткових рішень. З того самого дня припиняється перебування члена громадського об'єднання на будь-яких виборних посадах у громадському об'єднанні [179].

Одним із найсуттєвіших недоліків вказаного нормативно-правового акта, який слід вказати в контексті представленого наукового дослідження, є те, що в Законі прямо не визначено форми й методи діяльності громадських організацій щодо здійснення громадського контролю. Переконані, що ця прогалина потребує усунення. Форми діяльності громадських об'єднань в Україні становлять особливий інтерес за двома напрямками дослідження. Перший напрям показує зв'язок права та неправових явищ, які потребують правової регламентації, а другий – стосується ролі форм діяльності громадських

об'єднань. Ця роль є значущою, оскільки форму діяльності громадських об'єднань можна використати як оболонку, наприклад, таких основоположних правових явищ, як правовідносини, правова процедура, юридичний факт, а також як своєрідну трансформацію з однієї компоненти права в іншу. Наприклад, матеріальне право, яке визначає основні напрями діяльності, переходить до процесуального за допомогою такої форми діяльності, як процедура [84, с. 24].

Розглядаючи загальні засади здійснення громадського контролю, слід звернути увагу на те, що в умовах зростання ролі цього виду контролю особливо гостро постає питання прийняття Закону України «Про громадський контроль», проект якого було прийнято до розгляду 13 травня 2015 року. Запропонована концепція громадського контролю дасть змогу реалізувати низку завдань, серед яких: сприяння недопущенню або ініціюванню усунення раніше допущених порушень Конституції України, законів України, інших нормативно-правових актів, державної дисципліни органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами (об'єктами громадського контролю); забезпечення дотримання об'єктами громадського контролю прав фізичних і юридичних осіб; формування суспільної оцінки діяльності об'єктів громадського контролю; постійна громадська експертиза рішень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; підвищення ефективності діяльності об'єктів громадського контролю [178]. Таким чином, нагальність прийняття вказаного нормативно-правового акта не викликає сумнівів.

Наведені вище нормативно-правові акти визначають ключові засади здійснення громадського контролю в усіх сферах суспільного життя, а отже, їх недосконалість негативно позначається на здійсненні відповідної контрольної діяльності. Однак запропоновані нами зміни лише опосередковано вплинуть на якість та ефективність громадського контролю у сфері запобігання корупції, з огляду на що слід звернути увагу на спеціальне законодавство в досліджуваній сфері.

У цьому контексті, передусім, вартої уваги Закон України «Про запобігання корупції», відповідно якого контроль за діяльністю Національного агентства з питань запобігання корупції забезпечується через Громадську раду при Національному агентстві, яка утворюється та формується Кабінетом Міністрів України з 15 осіб на підставі результатів конкурсу [184].

Згідно із зазначеним нормативно-правовим актом, Рада заслуховує інформацію про діяльність, виконання планів і завдань Національного агентства, затверджує щорічні звіти про діяльність Національного агентства, надає висновки за результатами експертизи проектів актів Національного агентства, делегує для участі в засіданнях Національного агентства свого представника з правом дорадчого голосу. Крім того, Національне агентство готує щорічні звіти про свою діяльність, які після затвердження Громадською радою при Національному агентстві оприлюднюються на його офіційному веб-сайті [184].

Що ж стосується участі громадськості в заходах щодо запобігання корупції, то, відповідно до цього Закону, громадському об'єднанню, фізичній, юридичній особі не може бути відмовлено в наданні доступу до інформації стосовно компетенції суб'єктів, які здійснюють заходи із запобігання корупції, а також стосовно основних напрямів їх діяльності. Таку інформацію надають у порядку, встановленому законом [184].

Причому Законом прямо не передбачено, у якому саме порядку надають подібну інформацію. Документ навіть не містить посилань на інші нормативно-правові акти. Таким чином, забезпечення доступу до такої інформації має бути врегульоване положеннями законів України «Про доступ до публічної інформації» та «Про інформацію», що, на нашу думку, є недоречним, особливо в контексті запобігання корупції. Переконані, що специфіка досліджуваної сфери суспільних відносин вимагає передбачення особливого порядку надання доступу до інформації.

Наступний нормативно-правовий акт, на який слід звернути увагу, – Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня

2014 року [192]. Відповідно до Закону, з метою забезпечення прозорості та цивільного контролю за діяльністю при Національному бюро утворюється Рада громадського контролю у складі 15 осіб, яка формується на засадах відкритого та прозорого конкурсу. Рада: 1) заслуховує інформацію про діяльність, виконання планів і завдань Національного бюро; 2) розглядає звіти Національного бюро і затверджує свій висновок щодо них; 3) обирає з її членів двох представників, які входять до складу дисциплінарної комісії Національного бюро; 4) має інші права, передбачені Положенням про Раду громадського контролю [192]. Однак у нормативно-правовому акті фактично не визначено правові та організаційні засади здійснення громадського контролю за діяльністю вказаного суб'єкта.

Узагальнюючи все вищевикладене, слід констатувати, що питання правового регулювання здійснення громадського контролю у сфері запобігання корупції врегульовано досить фрагментарно. Наголошено, що специфіка сфери запобігання корупції вимагає особливого підходу до організаційних засад здійснення громадського контролю в цій царині. Таким чином, реалії сьогодення вимагають прийняття окремого підзаконного нормативно-правового акта, який би визначив усі процедурні аспекти здійснення цього контролю, а також окреслив перелік взаємних прав та обов'язків суб'єктів контролю та підконтрольних об'єктів.

Висвітлюючи організаційні засади здійснення громадського контролю, слід зауважити, що їх недосконалість, передусім, пов'язана з прогалинами в чинному законодавстві України. Потреба в удосконаленні громадського контролю в зазначеному напрямі пов'язана з тим, що досить часто діяльність суб'єктів такого контролю має несистематичний та несистемний характер. Крім того, на законодавчому рівні відсутній нормативно-правовий акт, який визначає організаційні засади залучення громадськості до заходів із запобігання корупції. До того ж, неврегульованим залишається порядок здійснення громадського контролю в досліджуваній сфері.

Не менш важливим напрямом удосконалення громадського контролю у сфері запобігання корупції є матеріально-технічне забезпечення суб'єктів контролю. У контексті фінансового права матеріально-технічне забезпечення – це сукупність суспільних відносин, урегульованих нормативними актами або договорами щодо забезпечення матеріально-технічними ресурсами, необхідними для своєчасного та безперебійного проведення циклу робіт із виробництва, перероблення та реалізації продукції, а також для виконання економічних, соціальних та інших завдань з метою задоволення певних потреб [92, с. 56].

Варто погодитись із думкою, яку висловив В. В. Конопльов. Науковець матеріально-технічним забезпеченням пропонує вважати сукупність суспільних відносин, урегульованих нормами різних галузей права (цивільного, адміністративного, господарського, фінансового) щодо забезпечення їх матеріально-технічними ресурсами, необхідними для своєчасного та безперервного виконання відповідними суб'єктами поставлених перед ними завдань [88, с. 276–278].

На сьогодні стан матеріально-технічного забезпечення суб'єктів громадського контролю потребує оптимізації. На нашу думку, це є суттєвою прогалиною, яка не дає змоги їм повністю реалізувати потенціал цього виду контролю. Переконані, що вирішення цього питання вимагає обов'язкового втручання держави, адже, як уже було констатовано вище, громадський контроль має важливе значення не лише для суспільства, а й для держави, оскільки він дає змогу дистанційовано поглянути на діяльність окремих органів державної влади, їх посадових осіб та дійти відповідних висновків.

Таким чином, з метою покращення матеріально-технічного забезпечення суб'єктів громадського контролю у сфері запобігання корупції доцільно:

– збільшити фінансування громадських рад, створених при органах державної влади та уповноважених здійснювати антикорупційну діяльність. Зазначене дасть змогу, по-перше, знизити корупційні ризики в діяльності рад, а по-друге, зробити їх діяльність більш гнучкою;

– створити систему стимулювання діяльності окремих громадських організацій, що сприятиме: 1) підвищенню рівня довіри громадськості до держави, адже зазначене буде сприйнято як зацікавленість держави в здійсненні громадського контролю; 2) активізації діяльності суб'єктів такого контролю;

– розробити більш ефективну систему доступу громадськості до інформації про діяльність органів державної влади у сфері запобігання корупції та щодо діяльності інших органів державної влади загалом.

Отже, попри те, що важливість здійснення громадського контролю в контексті запобігання корупції визнано на законодавчому й доктринальному рівнях, у зазначеній сфері існує низка недоліків, які потребують негайного усунення. Звісно, зазначений нами перелік змін до норм чинного законодавства у досліджуваній сфері не претендує на вичерпність, проте ми переконані, що їх запровадження матиме важливе практичне значення для оптимізації вказаного інституту. Причому запропоновані зміни можуть бути застосовані не лише відносно сфери запобігання корупції, вони матимуть важливе значення і для інших сфер суспільного життя.

Висновки до розділу 3

Наголошено, що взаємодія слугує однією з ключових закономірностей існування світу, зокрема суспільного життя. Вона є рушійним фактором, оскільки породжує зміни та перетворення в об'єктах (сторонах), що взаємодіють між собою.

Констатовано, що в найбільш широкому значенні взаємодія є необхідною формою співіснування держави та суспільства, а отже, будь-які взаємовідносини, що виникають і відбуваються між їхніми інститутами, є виявом взаємодії. Однак такий підхід ускладнює розуміння сутності та значення

взаємодії як необхідного інструменту забезпечення належного рівня якості окремих сфер і галузей суспільно-державного життя.

Під взаємодією громадськості та органів державної влади у запобіганні корупції запропоновано розуміти спільно здійснювану та спрямовану на досягнення спільної мети, погоджену за певними критеріями діяльність громадськості й компетентних органів держави у сфері запобігання корупції.

Доведено, що необхідно посилити гарантії більш-менш рівного становища представників громадськості та носіїв публічної влади як суб'єктів взаємодії між собою з питань запобігання корупції. Зокрема, слід визначити умови та порядок урахування пропозицій, рекомендацій, зауважень та/або висновків громадськості органами й посадовими особами під час проведення нормотворчої, правозастосовної, організаційно-управлінської та іншої діяльності у сфері запобігання корупції. Важливим моментом є встановлення відповідальності за порушення чиновниками й іншими посадовими особами механізму врахування громадської думки. Удосконалення взаємодії в цьому напрямі має на меті перетворити громадську думку із формального аспекту запобігання корупції на реальний інструмент, засіб впливу на національну політику.

Зазначено, що з метою вдосконалення якості, ефективності та дієвості взаємодії органів влади і громадськості з питань запобігання корупції слід зміцнити правовий статус та гарантії участі громадських рад в управлінській діяльності. Адже дієвість цього органу як інституту налагодження та підтримки змістовного й конструктивного діалогу між носієм публічної влади та громадськістю є досить низькою, передусім, через суттєву залежність цих рад від тих органів держави, за яких вони створюються та функціонують, а також з огляду на відсутність у них реальних важелів впливу на органи влади з метою забезпечення врахування позиції, думки громадських рад у роботі суб'єктів публічного управління.

Встановлено, що окремим напрямом удосконалення взаємодії органів влади із громадськістю з питань запобігання корупції є застосування

диференційованого підходу до її здійснення. Тобто держава в особі її компетентних органів і посадових осіб має розробити стратегію взаємодії з різними прошарками (верствами, соціальними групами) та інститутами громадянського суспільства. Такий підхід забезпечить оптимальний підбір форм, методів і заходів взаємодії, що сприятиме досягненню нею необхідного рівня ефективності й дієвості. Особливо важливим є застосування принципу диференціації під час налагодження, реалізації та взаємодії з населенням через заходи освітньо-виховного характеру.

Наголошено на необхідності забезпечення високого рівня прозорості, зрозумілості, системності й систематичності досліджуваної взаємодії, адже за відсутності послідовності та періодичності в реалізації відповідних заходів взаємодія не матиме очікуваної результативності. Вважаємо, що важливими аспектами на цьому шляху є: по-перше, визначення основних принципів, завдань, напрямів, заходів (форм і методів) взаємодії інститутів держави та громадянського суспільства один з одним шляхом укладання відповідних меморандумів про співпрацю; по-друге, активне залучення засобів масової інформації до висвітлення питань взаємодії зазначених інститутів у сфері запобігання корупції; по-третє, розвиток нових форм залучення громадськості до запобігання корупції, які передбачають активне використання інформаційно-комунікаційних технологій, Інтернет-ресурсів, зокрема забезпечення належного рівня стабільності й надійності відповідних сервісів.

Наголошено, що однією з ключових проблем взаємодії громадськості й органів державної влади у сфері запобігання корупції є те, що позиція першої досить часто, хоча і є більш об'єктивною, змістовною та доцільною, проте має формальний характер для органів держави, і не враховується ними належним чином. Така ситуація істотно зменшує реальну практичну цінність означеної взаємодії, а отже, негативно позначається на рівні ефективності й результативності запобігання корупції в країні.

Визначено, що державний контроль – це цілеспрямована діяльність уповноважених суб'єктів державної влади та їх посадових осіб, спрямована на забезпечення дотримання законності фізичними та юридичними особами під час провадження ними своєї діяльності. Зміст контрольної діяльності виявляється в здійсненні систематичних перевірок з метою виявлення, припинення, та запобігання в подальшому відхилень від додержання норм чинного законодавства іншими суб'єктами.

Наведено недоліки, притаманні державному контролю: по-перше, державний контроль досить часто передбачає високі корупційні ризики; по-друге, він не завжди може охопити всі аспекти діяльності підконтрольних суб'єктів; по-третє, за певних обставин цей контроль може мати суб'єктивний характер. Зазначено, що усунути ці недоліки, на нашу думку, можна за допомогою проведення громадського контролю у відповідній сфері.

Встановлено, що громадським контролем у сфері запобігання корупції слід вважати цілеспрямовану діяльність окремих осіб та/або громадських організацій, що має на меті перевірку стану дотримання відповідними суб'єктами норм чинного законодавства України у сфері запобігання корупції. Важливою особливістю є те, що громадський контроль у зазначеній сфері має декілька аспектів. Перший аспект полягає в тому, що такий контроль спрямований на перевірку діяльності органів державної влади, що уповноважені здійснювати антикорупційну діяльність. Другий аспект передбачає, що контрольна діяльність спрямована на попередження виникнення виявів корупції в інших органах державної влади.

Обґрунтовано висновок, що громадський контроль у досліджуваній сфері має надзвичайно важливе значення. Зазначена теза пояснюється тим, що:

1) громадський контроль має на меті забезпечити якісне та належне виконання своїх функцій суб'єктами, що уповноважені здійснювати антикорупційну діяльність;

2) громадський контроль у сфері запобігання корупції має важливе соціальне значення, оскільки: від його ефективності залежить рівень корупції в

державі; проведення громадського контролю робить діяльність органів державної влади більш прозорою; дає змогу підвищити рівень довіри населення до органів державної влади та держави загалом; сприяє налагодженню партнерських відносин «держава – суспільство»;

3) громадський контроль охоплює більшу кількість аспектів діяльності підконтрольного суб'єкта та забезпечує більш ефективну й усебічну перевірку його діяльності.

На підставі аналізу положень чинного законодавства, а також наукових поглядів учених окреслено три основні напрями вдосконалення громадського контролю у сфері запобігання корупції:

1) внесення змін до положень чинного законодавства України, що регулює суспільні відносини, пов'язані зі здійсненням громадського контролю, зокрема у сфері запобігання корупції;

2) удосконалення організаційних аспектів діяльності суб'єктів громадського контролю в досліджуваній сфері;

3) матеріально-технічний напрям.

Доведено, що питання правового регулювання здійснення громадського контролю у сфері запобігання корупції врегульовано досить фрагментарно. Наголошено, що специфіка сфери запобігання корупції вимагає особливого підходу до організаційних засад здійснення громадського контролю в цій царині. Таким чином, реалії сьогодення вимагають прийняття окремого підзаконного нормативно-правового акта, який би визначив усі процедурні аспекти здійснення цього контролю, а також окреслив перелік взаємних прав та обов'язків суб'єктів контролю та підконтрольних об'єктів.

Акцентовано на тому, що недосконалість організаційних засад здійснення громадського контролю пов'язана передусім з прогалинами в чинному законодавстві України. Крім того, зауважено, що потреба в удосконаленні громадського контролю в зазначеному напрямі пов'язана з тим, що досить часто діяльність суб'єктів такого контролю має

несистематичний та несистемний характер. Наголошено, що на законодавчому рівні відсутній нормативно-правовий акт, який визначає організаційні засади залучення громадськості до заходів із запобігання корупції. До того ж, неврегульованим залишається порядок здійснення громадського контролю в досліджуваній сфері.

З метою покращення матеріально технічного забезпечення суб'єктів громадського контролю у сфері запобігання корупції доцільно:

– збільшити фінансування громадських рад, створених при органах державної влади та уповноважених здійснювати антикорупційну діяльність. Зазначене дасть змогу, по-перше, знизити корупційні ризики в діяльності рад, а по-друге, зробити їх діяльність більш гнучкою;

– створити систему стимулювання діяльності окремих громадських організацій, що сприятиме: 1) підвищенню рівня довіри громадськості до держави, адже зазначене буде сприйнято як зацікавленість держави в здійсненні громадського контролю; 2) активізації діяльності суб'єктів такого контролю;

– розробити більш ефективну систему доступу громадськості до інформації про діяльність органів державної влади у сфері запобігання корупції та щодо діяльності інших органів державної влади загалом.

Сформульовано висновок, згідно з яким, попри те, що важливість здійснення громадського контролю в контексті запобігання корупції визнано на законодавчому й доктринальному рівнях, у зазначеній сфері існує низка недоліків, які потребують негайного усунення. Звісно, зазначений нами перелік змін до норм чинного законодавства у досліджуваній сфері не претендує на вичерпність, проте ми переконані, що їх запровадження матиме важливе практичне значення для оптимізації вказаного інституту. Причому запропоновані зміни можуть бути застосовані не лише відносно сфери запобігання корупції, вони матимуть важливе значення і для інших сфер суспільного життя.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання – визначення сутності й особливостей адміністративно-правового регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції, вироблення пропозицій щодо шляхів удосконалення адміністративного законодавства в цій сфері. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети. Основні з них такі:

1. З'ясовано історичні передумови виникнення потреби у виробленні та закріпленні на законодавчому рівні дієвого механізму залучення громадськості до заходів із запобігання корупції. Доведено, що генеза правового регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції складається із чотирьох етапів. Аргументовано, що за часів існування Київської Русі (перший етап) корупція як явище була невід'ємною складовою державного управління та мала практично легальний характер. Упродовж цього періоду їй не протидіяли, а громадськість у зазначених заходах участі практично не брала. Встановлено, що за часів існування Російської імперії (другий етап) питання запобігання корупції виходить на загальнодержавний рівень. Саме в цей історичний період приймають перші нормативно-правові акти, які були спрямовані на запобігання корупції в органах державної влади, зокрема в поліції та судах. Крім цього, уперше на законодавчому рівні було закріплено юридичну відповідальність за вчинення корупційних дій. З'ясовано, що впродовж існування СРСР (третій етап) запобігання корупції мало переважно формальний характер, адже значний відсоток осіб, яких було розстріляно за корупцію або відправлено до концтаборів, ставали жертвами на «ринку конкурентів», тобто тими, хто заважав владі призначати своїх осіб на відповідні посади. Процес залучення громадськості до заходів із запобігання корупції мав теж здебільшого

формальний характер, цьому протиправному явищу протидіяли переважно органи державного апарату. Визначено, що найбільш активний розвиток правових засад залучення громадськості до заходів із запобігання корупції починається із середини четвертого етапу, що пов'язано з ратифікацією Конвенції ООН проти корупції. Встановлено, що остаточне становлення правових механізмів залучення громадськості до заходів із запобігання корупції пов'язано безпосередньо із прийняттям нового Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року та низки інших нормативно-правових актів, нормами яких створено належні умови для активізації залучення громадськості до заходів запобігання корупції.

2. Зазначено, що вже протягом тривалого часу питання запобігання корупції в Україні залишається одним із найактуальніших у юридичних колах. Однак соціально-економічні та політичні зміни, що відбулись у нашій країні впродовж останніх чотирьох років, змусили вчених і законодавця по-новому поглянути на питання запобігання корупції та залучення громадян до відповідних заходів. Встановлено, що сьогодні питання адміністративно-правового регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції становить цілісну наукову проблематику, стосовно остаточного вирішення якої відсутня усталена позиція науковців. Попри те, що на сьогодні науковцями визначено передумови ефективної участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики в Україні та неодноразово наголошено на необхідності активізації участі громадськості в подібних заходах, відсутні практичні рекомендації щодо вдосконалення норм законодавства (зокрема адміністративного), недостатньо уваги приділено виробленню ефективного механізму залучення громадян до вказаних заходів. Таким чином, на сьогодні, питання вдосконалення законодавства щодо залучення громадськості до цих заходів є актуальним та потребує подальшої уваги з боку як законодавця, так і вчених.

3. Встановлено, що основними завданнями залучення громадськості до заходів із запобігання корупції є: забезпечення доступу громадськості до всієї

необхідної інформації; стимулювання громадян до участі у відповідних заходах; підвищення рівня довіри населення до органів, що уповноважені реалізовувати заходи із запобігання корупції; створення партнерських відносин громади з органами державної влади; забезпечення прозорості діяльності державних органів та їх посадових осіб. Констатовано, що залучення громадськості до заходів із запобігання корупції має важливе значення як безпосередньо для громадськості, так і для держави, оскільки це: по-перше, дає змогу підвищити рівень довіри громадян до органів державної влади та на практиці реалізувати один із основних принципів діяльності держави – гласність і прозорість; по-друге, надає можливість оперативно виявити факти вчинення відповідних протиправних дій і реалізувати відповідні заходи щодо їх припинення та запобігання виникненню в майбутньому. Водночас наголошено, що поряд із позитивними моментами залучення громадськості до заходів щодо запобігання корупції є і негативні аспекти, які полягають у такому: 1) громадяни зазвичай виявляють пасивну позицію під час участі у відповідних заходах, не вірячи в те, що їх участь сприятиме бажаному результату; 2) органи державної влади самі неохоче залучають громадян до відповідних заходів; 3) у громадських об'єднань, які беруть активну участь у цих заходах, немає належної правової та матеріальної підтримки ані з боку суспільства, ані з боку держави; 4) брак належної правової регламентації участі громадян у заходах щодо запобігання корупції.

4. Аргументовано, що вдосконалення адміністративно-правового регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції є неможливим без дослідження правових засад, які є правовою основою, джерелом різних видів діяльності. Встановлено, що правові засади складаються з двох основних елементів: норм права, за допомогою яких здійснюється правове регулювання відповідних правовідносин, та принципів залучення громадськості до заходів із запобігання корупції. Проаналізовано специфіку правового регулювання залучення громадськості до заходів із

запобігання корупції, серед них яких особливе місце належить нормам адміністративного права. Це дало змогу дійти висновку про фрагментарність правового регулювання залучення громадськості до заходів запобігання корупції. Суттєвою прогалиною є те, що більшість проблемних питань у зазначеній сфері недостатньо врегульовані нормами чинного адміністративного законодавства, що, своєю чергою, зумовлює низку суперечностей, особливо з огляду на те, що законодавець сам визнає необхідною участь громадськості у відповідних заходах. Сформульовано пропозиції щодо оптимізації адміністративного законодавства, положення якого регулюють процес залучення громадськості до запобігання корупції.

5. Обґрунтовано доцільність поділу принципів залучення громадськості до заходів із запобігання корупції на дві групи: загальноправові (верховенства права; законності; пріоритету дотримання прав і свобод людини та громадянина; рівності громадян; гласності; доцільності; ефективності) та спеціальні (соціальної прозорості; довіри, прозорості та відкритості; громадянства; взаємної відповідальності громадян та органів державної влади; узгодженості із загальними засадами державної антикорупційної політики; застосування синергетичного підходу). Розкрито зміст зазначених принципів. Сформульовано висновок про те, що вказані їх групи є взаємозалежними та взаємозумовленими, оскільки загальноправові принципи змістовно відображають основні засади залучення громадськості до заходів із запобігання корупції, а спеціальні – деталізують усі аспекти її особливості цієї діяльності.

6. Форми залучення громадськості до заходів із запобігання корупції визначено як зовнішній вияв, вираження в об'єктивній дійсності практичних дій з боку держави (в особі її компетентних органів і посадових осіб), спрямованих на встановлення діалогу з громадськістю з питань запобігання корупції, залучення її до процесу розроблення та реалізації відповідних заходів у цьому напрямі національної політики. Методами залучення громадськості до заходів із запобігання корупції запропоновано вважати

сукупність способів та прийомів, за допомогою яких суб'єкти публічного управління зацікавлюють і включають громадськість у процес розроблення, організації та реалізації цих заходів.

7. Наголошено на тому, що однією з ключових проблем взаємодії громадськості й органів державної влади в запобіганні корупції є те, що позиція громадськості досить часто, хоча і є більш об'єктивною, змістовною та доцільною, проте має формальний характер для органів держави та не враховується ними належним чином. Зазначена ситуація здатна нівелювати реальну практичну цінність означеної взаємодії, а отже, негативно позначається на рівні ефективності й результативності запобігання корупції в країні. Акцентовано увагу на необхідності забезпечення високого рівня прозорості та зрозумілості, системності й систематичності досліджуваної взаємодії, адже за відсутності послідовності та періодичності в реалізації відповідних заходів взаємодія не матиме очікуваної ефективності та результативності. Важливими аспектами на цьому шляху є: а) визначення основних принципів, завдань, напрямів, заходів (форм і методів) взаємодії інститутів держави та громадянського суспільства шляхом укладання відповідних меморандумів про співпрацю; б) активне залучення засобів масової інформації до висвітлення питань взаємодії зазначених інститутів у сфері запобігання корупції; в) розвиток нових форм залучення громадськості до запобігання корупції, які передбачають активне використання інформаційно-комунікаційних технологій, Інтернет-ресурсів, зокрема забезпечення належного рівня стабільності й надійності відповідних сервісів.

8. Доведено, що громадський контроль у сфері запобігання корупції має декілька аспектів. Перший аспект полягає в тому, що такий контроль передбачає перевірку діяльності органів державної влади, які уповноважені здійснювати антикорупційну діяльність. Другий аспект визначає, що контрольна діяльність спрямована на попередження виникнення виявів корупції в інших органах державної влади. Визначено три основні напрями вдосконалення громадського контролю у сфері запобігання корупції:

1) внесення змін до положень чинного законодавства України, що регулює суспільні відносини, пов'язані зі здійснення громадського контролю, зокрема у сфері запобігання корупції; 2) удосконалення організаційних аспектів діяльності суб'єктів громадського контролю в досліджуваній сфері; 3) матеріально-технічний напрям. Окреслено заходи, що мають бути впроваджені в межах кожного із зазначених напрямів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аверьянов А. Н. О природе взаимодействия. М. : Знание, 1984. 64 с.
2. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / за заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. Київ : Укр. акад. внутр. справ, 1995. 177 с.
3. Адміністративне право : підручник / [Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богущкий та ін.]; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
4. Адміністративне право України : підручник / за ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2000. 520 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / за ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Юрид. думка. 2004. Т. 1 : Загальна частина. 584 с.
6. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. М. : Юрид. лит., 1982. Т. 2. 360 с.
7. Аналітичний звіт про виконання Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки та Державної програми щодо реалізації засад Антикорупційної стратегії, серпень 2017 року. *Національне агентство з питань запобігання корупції* : [сайт] URL: <https://nazk.gov.ua/doslidzhennya-shchodo-korupciyi-v-ukrayini>.
8. Андрійко О. Ф. Громадський контроль. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін.]. Київ, 1998. Т. 1 : А–Г. С. 639.
9. Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів та їх проектів. *Центр політико-правових реформ* : [сайт]. URL: <http://pravo.org.ua/ua/news/20872051-2.3.1.-antikoruptsiyna-ekspertiza-normativno-pravovih-aktiv-ta-yih-proektiv>.

10. Аркуша Л. И. Выявление и расследование организованной преступной деятельности при наличии коррупционных связей. Одесса : Одес. нац. юрид. акад., 2003. 207 с.
11. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. 4-е изд., стер. М. : Омега-Л, 2006. 584 с.
12. Афанасьев В. Г. Общество: системность, познание и управление. М. : Политиздат, 1981. 432 с.
13. Базір С. Становлення та розвиток законодавства щодо протидії хабарництву, корупції та одержанню неправомірної вигоди суддями. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 1. С. 223–228.
14. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. Харків : Основа, 1996. 398 с.
15. Біла книга. Європейське врядування : Комісія Європейських співтовариств. Брюссель, 2001. 40 с.
16. Білецький А. В. Досвід участі громадськості у заходах щодо запобігання корупційній злочинності в Україні. *Проблеми законності*. 2017. № 136. С. 225–235.
17. Боднарчук О. Г. Теоретичні основи та адміністративно-правові механізми протидії корупції в Державній кримінально-виконавчій службі України : монографія. Київ : Центр учб. літ., 2016. 462 с.
18. Большой толковый словарь / под ред. С. А. Кузнецова. СПб. : Норинт, 2001. 1536 с.
19. Бондарчук С. А. Принцип рівності учасників адміністративного процесу. *Право і Безпека*. 2010. № 5. С. 151–154.
20. Брифінг: «Щоб робота громадських рад стала ефективною, необхідно створити єдину нормативно-правову базу – активісти». *Український кризовий media-центр* : [сайт]. URL: <http://uacrisis.org/ua/60612-robota-gromadskyh-rad>.
21. Бурбика М. М., Солонар А. В., Янішевська К. Д. Адміністративне право України : навч. посіб. Суми : Мрія, 2015. 358 с.

22. Бурбика В. О. Методи взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2014. Вип. 29. С. 98–101. (Серія «Право»).
23. Бусол О. Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні у контексті сучасної антикорупційної стратегії : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2015. 36 с.
24. Валушко І. В. Інститути громадянського суспільства у системі антикорупційної політики України : дис. ... канд. політ. наук : 21.01.01. Київ, 2017. 217 с.
25. Васильєв С. В. Принципи права у системі джерел цивільного процесуального права України. *Університетські наукові записки*. 2013. № 1. С. 101–107.
26. Ведерніков Ю. А., Папірна А. В. Теорія держави і права : навч. посіб. Київ : Знання, 2008. 333 с.
27. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Юрид. думка, 2007. 992 с.
28. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.
29. Волинка К. Г. Теорія держави і права : навч. посіб. Київ : МАУП, 2003. 240 с.
30. Волошенко А. В. Корупція: історичні витоки та сучасні прояви. *Актуальні проблеми економіки*. 2015. № 3. С. 8–16.
31. Волошин Ю. О. Принцип. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ, 2003. Т. 5 : П–С. С. 110–111.
32. Волошина В. К. Реалізація галузевих та специфічних принципів кримінального процесу у стадії досудового розслідування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Одеса, 2010. 236 с.
33. Гаращук В. М., Мухатаєв А. О. Актуальні проблеми боротьби з корупцією в Україні : монографія. Харків : Право, 2010. 144 с.

34. Гвоздецький В. Д. Корупція як соціальне, психологічне і моральне явище. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. Вип. 63. С. 139–145.
35. Гласность: мнение, поиски, политика / под ред. Ю. М. Батурина. М. : Юрид. лит., 1989. 295 с.
36. Глушко Є. В. Адміністративно-правове забезпечення участі громадськості у протидії корупції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 248 с.
37. Горган О. Л. Історичні аспекти боротьби з корупцією в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 2. С. 277–280.
38. Городянюк С. В. Організаційно-правове забезпечення безпеки діяльності працівників ОВС України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2007. 189 с.
39. Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. М. : Юрид. лит., 1987. 175 с.
40. Грицак Я. Корупція: короткі історичні нотатки. *Критика* : [сайт]. URL: <https://krytyka.com/ua/articles/koruptsiya-kоротki-istorychni-notatky>.
41. Громадська експертиза як інструмент для виявлення корупціогенних законів. *Міжнародний фонд «Відродження»* : [сайт]. URL: http://www.irf.ua/allevnts/news/gromadska_ekspertiza_yak_instrument_dlya_viyavlennya_koruptsiogennikh_zakoniv/.
42. Грохольський В. Л. Управління діяльністю спеціальних підрозділів МВС України по боротьбі з організованою злочинністю : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2004. 416 с.
43. Гультай М. М. Виявлення і виправлення слідчих та судових помилок у кримінальному процесі України : дис. ... канд. наук : 12.00.09. Харків, 2008. 200 с.
44. Гурова Т. В. Актуальные проблемы теории источников права. Тольятти : Тольяттинская акад. управл., 2001. 126 с.

45. Державне управління та державна служба : словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. Київ : КНЕУ, 2005. 480 с.
46. Держава і громадянське суспільство в Україні: проблеми взаємодії : монографія / за ред. І. О. Кресіної. Київ : Логос, 2007. 316 с.
47. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. Київ : Знання-Прес, 2003. 343 с.
48. Дідик С. Є. Кримінально-правова охорона правосуддя від незаконних діянь судді як спеціального суб'єкта злочину : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2009. 207 с.
49. Дідик С. Є. Становлення та розвиток законодавства щодо протидії хабарництву суддів в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 185–289.
50. Добровольський О. І. Адміністративно-правове регулювання протидії корупції в органах державної фіскальної служби України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 201 с.
51. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
52. Євтушенко О. Н., Андріяш В. І. Державне управління. Основи теорії державного управління : навч. посіб. Миколаїв : ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. 262 с.
53. Заброда Д. Г. Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 233 с.
54. Завгородній В. А. Форми взаємодії органів внутрішніх справ та громадських організацій у протидії корупції. *Право і суспільство*. 2008. № 6. С. 14–21.

55. Загальна теорія держави і права : підручник / [М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.] ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2011. 584 с.

56. Задорожний С. А. Механізми запобігання та протидії корупції в органах місцевої влади : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Івано-Франківськ, 2017. 20 с.

57. Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування : метод. рек. від 16 жовт. 2013 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0020323-13/conv>.

58. Запобігання і протидія проявам корупції як елемент модернізації системи державної служби. Івано-Франківськ : Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації, 2012. 237 с.

59. Запобігання та протидія корупції / [А. М. Михненко, О. В. Руснак, А. М. Мудров та ін.] ; за ред. А. М. Михненка. 4-те вид., переробл. та доповн. Київ : Акад. фін. управл., 2013. 666 с.

60. Запобігання та протидія проявам корупції (для працівників органів державної влади та місцевого самоврядування I–VII категорії посад) : посібник [С. Г. Братель, В. В. Василевич, Н. І. Золотарьова та ін.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2012. 376 с.

61. Захарченко В. Ю. Удосконалення законодавства у сфері протидії корупції в Україні. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2013. № 1. С. 3–10.

62. Звіт за результатами дослідження КМІС «Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007, 2009, 2011 та 2015». *Київський міжнародний інститут соціології* : [сайт]. URL: <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=595&t=9&page=1>.

63. Зубач І. М. Деякі аспекти взаємодії оперативного працівника та слідчого під час розслідування злочинів, скоєних у кредитно-банківській

сфері. *Вісник Запорізького юридичного інституту МВС України*. 2003. № 1. С. 282–289.

64. Зубов К. М. Історичні прояви корупції в Україні та особливості боротьби з нею. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. Вип. 33. С. 473–477.

65. Иванцов В. В. Понятие и значение привлечения общественности к мероприятиям по предупреждению коррупции. *Право и Закон*. Республика Молдова, 2017. № 4. С. 55–60.

66. Иванцов В. В. До проблеми визначення загальноправових принципів залучення громадськості до заходів із запобігання корупції. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. № 3 (9). С. 116–119.

67. Иванцов В. В. До проблеми визначення спеціальних принципів залучення громадськості до заходів із запобігання корупції. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 2, т. 3. С. 203–209.

68. Иванцов В. В. До проблеми законодавчого регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції. *Актуальні питання теорії та практики застосування сучасного вітчизняного та міжнародного права : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 10–11 черв. 2016 р.)*. Київ, 2016. С. 119–121.

69. Иванцов В. В. До проблеми удосконалення правового регулювання громадського контролю у сфері запобігання корупції. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2016. Вип. 6–2, т. 2. С. 80–84. (Серія «Юридичні науки»).

70. Иванцов В. В. Законодавче та підзаконне правове регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 6, т. 3. С. 178–184.

71. Иванцов В. В. Мета та завдання та значення залучення громадськості до заходів із запобігання корупції. *Сучасні погляди на актуальні питання*

правових наук : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 27–28 лист. 2015 р.). Запоріжжя, 2015. С. 92–93.

72. Іванцов В. В. Роль Конституції України та міжнародних нормативно-правових актів у правовому регулюванні залучення громадськості до заходів із запобігання корупції. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. Вип. 41, т. 3. С. 227–230. (Серія «Право»).

73. Іванцов В. В. Роль міжнародних договорів у правовому регулюванні залучення громадян до заходів із запобігання корупції. *Держава і право в умовах глобалізації: реалії та перспективи* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпро, 3-4 лют. 2017 р.). Дніпро, 2017. С. 50–53.

74. Івченко А. О. Тлумачний словник української мови. Харків : Фоліо, 2002. 543 с.

75. Івчук Ю. Ю. Теоретичні підходи до системи трудового права України в умовах ринкової економіки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2004. 175 с.

76. Іжа М., Радченко О. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень. *Публічне управління: теорія та практика*. 2012. № 4 (12). С. 74–79.

77. Індекс корупції CPI-2015. *Transparency International Україна* : [сайт]. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi-2015/>.

78. Індекс корупції CPI-2016. *Transparency International Україна* : [сайт]. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi-2016/>.

79. Індекс корупції CPI-2017. *Transparency International Україна* : [сайт]. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi-2017/>.

80. Історичне джерелознавство : підручник / [Я. С. Калакура, І. Н. Войцехівська, С. Ф. Павленко та ін.]. Київ : Либідь, 2002. 488 с.

81. Історія українського права : навч. посіб. / за ред. О. О. Шевченка. Київ : Олан, 2001. 214 с.

82. Климков В. О. Організаційно-правові засади діяльності спеціального органу з питань банкрутства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2010. 205 с.
83. Кобринський В. Ю. Державний контроль у сфері національної безпеки України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2009. 209 с.
84. Ковалів М. В. Форми діяльності громадських об'єднань в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2016. № 845. С. 89–93. (Серія «Юридичні науки»).
85. Колодій А. М. Принципи права України : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 208 с.
86. Колпаков В. К. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 544 с.
87. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції : міжнар. док. від 31 жовт. 2003 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16/conv.
88. Конопльов В. В. Організаційно-правовий механізм підготовки та прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2006. 424 с.
89. Конституція України : наук.-практ. комент. [В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін.] ; за ред. В. Я. Тація. Харків : Право ; Київ : Ін Юре, 2003. 805 с.
90. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
91. Концепція боротьби з корупцією на 1998–2005 рр. : Указ Президента України від 24 квіт. 1998 р. № 367/1998. *Офіційний вісник України*. 1998. № 17. Ст. 14.
92. Корнієнко Г. С. Правове регулювання матеріально-технічного забезпечення сільськогосподарських товаровиробників в умовах реформування АПК : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2003. 190 с.

93. Корнієнко О. О. Правовий статус та гарантії діяльності громадськості як суб'єкта запобігання корупції. *Молодий вчений*. 2017. № 7 (47). С. 374–378.
94. Корупція в Україні – 2017. Аналіз результатів пілотного застосування Методики оцінки рівня корупції в Україні. *Національне агентство з питань запобігання корупції* : [сайт]. URL:<https://nazk.gov.ua/doslidzhennya-shchodo-korupciyi-v-ukrayini>.
95. Корупція в Україні бере початок із часів Київської Русі. *ICTV* : [сайт]. URL: <https://ranok.ictv.ua/ua/videos/korupsiya-v-ukrayini-bere-pochatok-iz-chasiv-kyuivskoyi-rusi/>.
96. Корупція в Україні: причини поширення та механізми протидії [С. В. Дрьомов, Ю. Г. Кальниш, Д. Б. Клименко, та ін.]; за ред. Ю. Г. Кальниша. Київ : Пріоритети, 2010. 88 с.
97. Корупція. Як це було в історії. *Антикорупційний вісник «Ваша надія»* : [сайт]. URL: <http://www.antykor.info/en/korupcija-jak-ce-bulo-v-istorii/>.
98. Косінов С. А. Суб'єкти громадського контролю. *Проблеми законності*. 2015. Вип. 129. С. 10–19.
99. Костенко О. М. Корупція кризового типу: поняття і шляхи протидії. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2008. № 18. С. 136–141.
100. Котюк В. О. Теорія права : курс лекцій. Київ : Вентури, 1996. 208 с.
101. Кравченко І. О. Правове регулювання участі Пенсійного фонду України в міжнародному співробітництві. *Правознавець: електронна бібліотека юридичної літератури* : [сайт]. URL: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/78939/%C4>.
102. Криминалистическое обеспечение деятельности криминальной милиции и органов предварительного расследования : учеб. пособие / под ред. Т. В. Аверьяновой, Р. С. Белкина. М. : Новый юрист, 1997. 399 с.

103. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією : міжнар. док. від 27 січ. 1999 р. № ETS 173. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_101.
104. Крут К. О. Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю у сфері охорони здоров'я : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 215 с.
105. Кузнецов С. А. Большой толковый словарь русского языка. СПб. : Норинт, 2000. 1536 с.
106. Курс адміністративного права України : підручник / за ред. В. В. Коваленко. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
107. Кутовий Р. В. Історія міліції України : навч.-метод. посіб. Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2011. 136 с.
108. Литвін І. І. Адміністративно-правові відносини у сфері надання освітніх послуг : монографія. Харків : НікаНова, 2016. 428 с.
109. Лукашева Е. А. Право, мораль, личность. М. : Наука, 1986. 219 с.
110. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. 2-ге вид., доповн. та переробл. Київ : Атіка, 2003. 576 с.
111. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. Київ : Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2005. 254 с.
112. Малюткин В. А. Организация взаимодействия подразделений органов внутренних дел в осуществлении профилактики преступлений : лекція / под ред. Г. А. Аванесова. М. : РИО МВД СССР, 1976. 40 с.
113. Мандибур В. О. Тіньова економіка України та напрями законодавчої стратегії її обмеження. Київ : Парлам. вид-во, 1998. 135 с.
114. Марченко Б. М. Адміністративна діяльність Державної прикордонної служби України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2009. 220 с.

115. Матеріали для проведення спеціальних семінарів з питань запобігання проявам корупції, етики поведінки державних службовців. *Рівненська обласна державна адміністрація* : [сайт]. URL: <http://www.rv.gov.ua/sitenew/demydivsk/ua/3918.htm>.

116. Машковська І. Л. Антикоруptionні ініціативи та шляхи їх реалізації в Україні. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2008. № 19. С. 138–144.

117. Мельник М. І. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2002. 32 с.

118. Мельник М. І. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2002. 424 с.

119. Методологія проведення громадської антикорупційної експертизи. *Transparency International Україна* : [сайт]. URL: https://ti-ukraine.org/_publications/metodolohiya-provedennya-hromadskoji-antikoruptsijnoji-ekspertyzy/.

120. Мех Ю. В. Види та форми громадського контролю з охорони громадського порядку. *Проблеми охорони громадського порядку* : матеріали круглого столу (Харків, 19 черв. 2014 р.). Харків, 2014. С. 52–58.

121. Міжнародна поліцейська енциклопедія : у 10 т. / редкол.: В. В. Коваленко, Ю. І. Римаренко, В. Я. Тацій та ін. Київ : Атіка, 2011. Т. 7 : Адміністративно-правове забезпечення поліцейської діяльності. 1120 с.

122. Міжнародне право : навч. посіб. / за ред. М. В. Буроменського. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 336 с.

123. Міжнародне приватне право : курс лекцій. Київ : Атіка, 2009. 215 с.

124. Мірошник Ю. П. Організаційно-правові засади протидії корупції в органах державної влади та управління. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2007. № 16. С. 138–145.

125. Могілевський Л. В. Система трудового права України : монографія. Харків : НікаНова, 2016. 412 с.
126. Молдован Є. С. Напрями запобігання та протидії корупції на державній службі: морально-ідеологічний аспект. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2011. № 12.
127. Московець В. І. Поняття «громадськість» у законодавстві та адміністративно-правовій теорії. *Форум права*. 2011. № 2. С. 630–634. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.
128. Музиченко П. П. Історія держави і права України : навч. посіб. Київ : Знання, 1999. 642 с.
129. Научная организация управления органами внутренних дел / под ред. Г. Г. Зуйкова. М. : Акад. МВД СССР, 1984. 317 с.
130. Невзоров І. Л. Принцип законності в правозастосовній діяльності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2003. 19 с.
131. Невмержицький Є. В. Корупція як соціально-політичний феномен : автореф. дис. ... д-ра політ. наук : 23.00.02. Київ, 2009. 34 с.
132. Невмержицький Є. В. Корупція як соціально-політичний феномен : дис. ... д-ра політ. наук : 23.00.02. Київ, 2009. 408 с.
133. Негодченко О. В. Законність як принцип управління та його роль у діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав і свобод людини. *Вісник Луганської академії внутрішніх справ МВС імені 10-річчя незалежності України*. 2003. № 2. С. 219–227.
134. Нестерович В. Ф. Роль громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики в Україні. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2016. Вип. 3. С. 5–13.
135. Нижник Н., Якушик І. Контроль – ефективна складова соціально-економічного розвитку держави. *Президентський контроль : інформ.-аналіт., наук.-метод. бюл. Адміністрації Президента України*. 2004. № 1. С. 41–45.

136. Новак А. Теоретичні основи дослідження протидії корупційним проявам у системі публічного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 1. С. 29–36.
137. Новейший философский словарь / сост. А. А. Грицанов. Минск : Скакун В. М., 1998. 896 с.
138. Новий тлумачний словник української мови : в 4 т. / уклад.: В. Яременко, О. Сліпушко. Київ : Аконт, 1998. Т. 1 : А–Е. 910 с.
139. Новий тлумачний словник української мови : в 4 т. / уклад.: В. Яременко, О. Сліпушко. Київ : Аконт, 1998. Т. 2 : Ж–ОБД. 910 с.
140. Новий тлумачний словник української мови : в 4 т. / уклад.: В. Яременко, О. Сліпушко. Київ : Аконт, 1998. Т. 3 : ОБЕ–РОБ. 927 с.
141. Новий тлумачний словник української мови : в 4 т. / уклад.: В. Яременко, О. Сліпушко. Київ : Аконт, 1998. Т. 4 : РОБ–Я. 941 с.
142. Новий тлумачний словник української мови : у 3 т. / уклад.: В. В. Яременко, О. М. Сліпушко. Київ : Аконт, 2008. Т. 2. 926 с.
143. О взяточничестве : Декрет Совета народных комиссаров от 8 мая 1918 г. *Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917–1918 гг. Управление делами Совнаркома СССР*. 1942. № 35. Ст. 466–467.
144. Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. М. : Рус. яз., 1984. 797 с.
145. Озерський І. В. Взаємодія органів слідства та дізнання у боротьбі з організованою злочинністю (психолого-правовий аспект). *Президенту України, Уряду України, органам центральної та місцевої виконавчої влади. Аналітичні розробки, пропозиції наукових і практичних працівників*. Т. 25. Економічні злочини: попередження і боротьба з ними : міжвідом. наук. зб. / за ред. А. І. Комарової, М. О. Потебенька, В. П. Пустовойтенка та ін. Київ, 2001. С. 538–544.

146. Олійник В. М. Поняття та принципи взаємодії при виявленні та розкритті злочинів у сфері господарської діяльності. *Форум права*. 2012. № 2. С. 511–518. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.

147. Оніщенко Н. М. Правове регулювання та правовий вплив: поняття, взаємозумовленість та відмінність. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2004. Вип. 25. С. 3–5.

148. Оніщенко Н. М. Система права та система законодавства: співвідношення та перспективи розвитку. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2002. Вип. 15. 608 с.

149. Орехова І. С. Принципи державного контролю господарської діяльності. *Форум права*. 2009. № 2. С. 309–315. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09oickgd.pdf>.

150. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посіб. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. Київ : Старий світ, 2006. 576 с.

151. Остапович В. П. Поняття та сутність державного контролю у сфері охоронної діяльності суб'єктів господарювання. *Наука і правоохорона*. 2013. № 2 (20). С. 35–39.

152. Охотнікова О. М. Адміністративна відповідальність керівника державного підприємства, установи, організації в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2004. 20 с.

153. Павленко С. О. Основні етапи боротьби з хабарництвом: історичний аспект. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 2. С. 373–382.

154. Павлов Д. М. Адміністративне право. Загальна частина : конспект лекцій. Київ : МАУП, 2007. 136 с.

155. Петришин О. В. Теорія держави і права : підручник / [О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін.]; за ред. О. В. Петришина. Харків : Право, 2014. 368 с.

156. Петрушенко В. Л. Філософський словник: терміни, персоналії, сентеції. Львів : Магнолія 2006, 2011. 352 с.
157. Петков С. В. Теорія адміністративного права : навч. посіб. Київ : КНТ, 2014. 304 с.
158. Пиотровский В., Кудрявцев В., Очкур Р. Полиция Российской империи. СПб. : Астрель, 2005. 280 с.
159. Пирожкова Ю. В. Адміністративно-правове регулювання у сфері автомобілебудування в Україні: організаційний аспект : монографія / за заг. ред. Т. О. Коломоець. Запоріжжя : ЗНУ, 2008. 205 с.
160. Питання запобігання та виявлення корупції : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 верес. 2013 р. № 706. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/706-2013-п>.
161. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / за ред. Ю. Ф. Кравченка. Київ : Нац. акад. внутр. справ України, 1999. 702 с.
162. Погорілко В. Ф., Головченко В. В., Сірий М. І. Права та свободи людини і громадянина в Україні. Київ : Ін Юре, 1997. 52 с.
163. Подопрыгора А. А. Основы римского гражданского права. Киев : Вентури, 1995. 320 с.
164. Подорожній Є. Ю. Правове регулювання конкурентоспроможності працівників органів внутрішніх справ України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Луганськ, 2010. 184 с.
165. Подорожній Є. Ю. Теоретичні підходи до визначення поняття «юридична відповідальність». *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2014. № 3. С. 6–15.
166. Пожидаєв Г. П. Адміністративно-правові засади протидії організованій транснаціональній злочинності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2009. 244 с.

167. Полищук А. Д. Взаимодействие милиции с добровольными народными дружинами в сфере охраны общественного порядка. Административно-правовой аспект : учеб. пособие. Киев : НИиРИО КВШ МВД СССР им. Ф. Э. Дзержинского, 1981. 120 с.

168. Поліщук А. О. Роль громадянського суспільства у запобіганні і протидії корупції у системі правосуддя України. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. пр. Одеса, 2017. Вип. 78. С. 120–127.

169. Положення про Консультативну раду при Генеральній прокуратурі України : наказ Генерального прокурора України від 29 жовт. 2014 р. *Генеральна Прокуратура України* : [сайт]. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/krq.html?_m=publications&_t=rec&id=146634.

170. Полтораков О. Громадський контроль над «силовими» структурами в Україні: проблеми та перспективи. *Національний інститут проблем міжнародної безпеки* : [сайт]. URL: <http://www.niisp.org.ua/default~38.php>.

171. Полянский Н. Н. Методика ведения семинара по уголовному процессу. *Социалистическая законность*. 1952. № 2. С. 40–49.

172. Попович Є. М. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2003. 192 с.

173. Пресняков І. Зусилля України у боротьбі з корупцією: поточний стан. *Europe Without Barriers: Civic Initiative*. 2013. Р. 1–8. URL: <https://europewb.org.ua/wp-content/uploads/2013/07/Counteraction-corruption.pdf>.

174. Приходченко Л. Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади : монографія. Одеса : Оптимум, 2009. 300 с.

175. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 5 жовт. 1995 р. № 356/95-ВР. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/356/95-вр>.

176. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення : Закон України від 7 квіт. 2011 р. № 3207-VI. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3207-17>.

177. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України від 18 квіт. 2013 р. № 221-VII. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/221-18>.

178. Про громадський контроль : проект Закону України від 13 трав. 2015 р. № 2737-1 *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55101.

179. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 берез. 2012 р. № 4572-VI. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4572-17/conv>.

180. Про громадянство : Закон України від 18 січ. 2001 р. № 2235-III. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2235-14/conv>.

181. Про додаткові заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю та зміцнення правопорядку в Україні : розпорядження Президента України від 28 верес. 1992 р. № 150/92-рп. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/150/92-%D1%80%D0%BF>.

182. Про забезпечення прозорості та законності комунікації з суб'єктами владних повноважень : проект Закону України від 20 верес. 2017 р. № 7129 *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62573.

183. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 3 листоп.

2010 р. № 996. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.

184. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

185. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1702-VII. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1702-18>.

186. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1699-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 46. Ст. 2047.

187. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квіт. 2011 р. № 3206-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 40. Ст. 404. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3206-17/conv/print1525200024778996>.

188. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квіт. 2015 р. № 265. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-%D0%BF>.

189. Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення : наказ Міністерства юстиції України від 11 січ. 2012 р. № 39/5. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0028-12>.

190. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

191. Про Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю : Указ Президента України від 26 лист. 1993 р.

№ 561/93. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/561/93/conv>

192. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1698-VII. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1698-18/conv/print1525200024778996>.

193. Про Національну програму боротьби з корупцією : Указ Президента України від 10 квіт. 1997 р. № 319/97. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/319/97>.

194. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30 черв. 1993 р. № 3341-XII. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3341-12/conv>.

195. Про першочергові заходи з реалізації Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» : Указ Президента України від 5 жовт. 2011 р. № 964/2011. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964/2011>.

196. Про публічні закупівлі : Закон України від 25 груд. 2015 р. № 922-VIII. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-19/conv/print1525195154743837>.

197. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лют. 2010 р. № 1861-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 14–15, № 16–17. Ст. 133.

198. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 черв. 2016 р. № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.

199. Проблемы общей теории права и государства / под общ. ред. В. С. Несерсянца. М. : НОРМА – ИНФРА-М, 1999. 832 с.

200. Проект «Запобігання та протидія корупції шляхом об'єднання зусиль органів прокуратури та громадськості». *Генеральна Прокуратура України* : [сайт]. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/adminkor.html?_m=publications&_t=cat&id=117104.

201. Протидія хабарництву у бюджетній сфері підрозділами Державної служби з економічною злочинністю : наук.-практ. посіб. / В. В. Коряк, В. І. Василенчук, В. Р. Сливенко, Г. В. Сальков / заг. ред. О. М. Джужі. Київ, 2011. 185 с.

202. Рабінович П. М. Верховенство права в інтерпретації Страсбурзького Суду та Конституційного Суду України : *Верховенство права: питання теорії і практики* : матеріали Міжнар. конф. *Українське право*. 2006. № 1 (19). С. 210–220.

203. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. 6-те вид. Харків : Консум, 2002. 160 с.

204. Рамазанова У. В. Щодо поняття взаємодії громадських організацій з органами внутрішніх справ. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. № 3–2, т. 2. С. 144–147. (Серія «Юридичні науки»). URL: http://www.lj.kherson.ua/2015/pravo03-2/part_2/34.pdf.

205. Расюк Е. В. Соціальна небезпека корупції та її наслідки для держави і суспільства. *Вісник Академії адвокатури України*. 2016. № 1. С. 107–110.

206. Редька А. Деякі питання практики застосування Закону України «Про боротьбу з корупцією». *Коментар судової практики в кримінальних та адміністративних справах*. Київ, 1998. С. 153–174.

207. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / В. В. Цветков (кер. авт. кол.). Київ : Оріяни, 1998. 363 с.

208. Рогульський С. С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 187 с.

209. Рогульський С. С. Соціально-правовий аналіз поняття корупції і корупційних діянь. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2000. Вип. 24, ч. 2. С. 153–164.

210. Розп'яття, спалення, повішання – як карали за корупцію протягом 4,5 тис. років. *Факти ICTV*. 2016. 20 груд. URL:

<https://fakty.ictv.ua/ua/svit/20161220-rozp-yattya-spalennya-povishannya-yak-karaly-za-koruptsiyu-protyagom-4-5-tys-rokiv/>.

211. Ростовська К. В. Історичні аспекти виникнення корупції. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. 2015. Вип. 20. С. 85–87. (Серія «Право»).

212. Самохвалова Л. Закон про лобізм: безнадійна спроба чи серйозні наміри. *Укрінформ* : [сайт]. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/2320963-zakon-pro-lobizm-beznadijna-sproba-ci-serjozni-namiri.html>.

213. Селіванов В. Методологічні проблеми запровадження конституційних принципів "Верховенство права" і "Верховенство закону". *Право України*. 1997. № 6. С. 13–19.

214. Серов Д. Противодействие взяточничеству в России: опыт Петра I (законодательные, правоприменительные и организационные аспекты). *Уголовное право*. 2004. № 4. С. 118–120.

215. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учебник. Харьков : Консум, 2000. 704 с.

216. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (енциклопедичний курс) : підручник. 2-е вид., переробл. і доповн. Харків : Еспада, 2009. 752 с.

217. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків : Консум, 2006. 656 с.

218. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків : Консум, 2001. 656 с.

219. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник. 2-ге вид. Київ : Алерта : КНТ : ЦУЛ, 2010. 520 с.

220. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник. 3-тє вид. Київ : Алерта ; ЦУЛ, 2011. 524 с.

221. Скомаров О. Історичні аспекти діяльності правоохоронних органів з протидії корупції. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2015. № 2. С. 116–122.

222. Скрипнюк О. Конституційне право України : підручник. Київ : Ін Юре, 2010. 672 с.
223. Скулиш Є. Д. Корупція в Україні: основні напрями протидії в сучасних умовах. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2007. № 16. С. 153–164.
224. Словник іншомовних слів: 23000 слів та термінологічних словосполучень / [уклад. Л. О. Пустовіт та ін.]. Київ : Довіра, 2000. 1018 с.
225. Словник української мови : в 11 т. / [редкол.: А. А. Бурячок, Г. М. Гнатюк, П. Й. Горещкий та ін.]. Київ : Наук. думка, 1970. Т. 1. 801 с.
226. Словник української мови : в 11 т. / [редкол.: І. К. Білодід (гол.) та ін.]. Київ : Наук. думка, 1979. Т. 10 : Т–Ф. 658 с.
227. Словник української мови : в 11 т. [редкол.: І. К. Білодід (гол.) та ін.]. Київ : Наук. думка, 1973. Т. 4. 840 с.
228. Словник-довідник з курсу «Філософія» для студентів 2, 3, 4 курсів усіх спеціальностей денної та заочної форм навчання [уклад.: А. Г. Чичков, О. М. Башкеєва, О. М. Патеріло]. Дніпропетровськ : ДВНЗ УДХТУ, 2014. 20 с.
229. Соболев В. Актуальні проблеми забезпечення реалізації права громадян на звернення до органів влади. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президенті України*. 2013. Вип. 1. С. 184–195.
230. Совгиря О. В., Шукліна Н. Г. Конституційне право України. Повний курс : навч. посіб. 2-ге вид., переробл. і доповн. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 544 с.
231. Сорокин В. В. Судебная практика как источник права: за и против. *Сибирский юридический вестник*. 2002. № 3. С. 20–25.
232. Социологический энциклопедический словарь. На русском, английском, немецком, французском и чешском языках / под ред. Г. В. Осипова. М. : НОРМА, 2000. 488 с.

233. Степашин С. В. Против криминализации России. *Российская юстиция*. 1999. № 1. С. 2–3.
234. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2007. 624 с.
235. Телешун С. О., Рейтерович І. В., Тіньков А. Л. Ефективність запобігання та протидії корупції в Україні: проблеми та перспективи. *Відкриті очі* : [сайт]. URL:<http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2015/02/blog-post.html>.
236. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М. : Юристъ, 1997. 672 с.
237. Теория государства и права : учебник / под ред. В. К. Бабаева. М. : Юристъ, 2003. 592 с.
238. Теория государства и права : учебник / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. М. : НОРМА-ИНФРА-М, 1998. 570 с.
239. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 688 с.
240. Теорія управління в органах внутрішніх справ : навч. посіб. / [В. А. Ліпкан, О. С. Доценко, О. В. Кузнецов та ін.] ; за ред. В. А. Ліпкана. Київ : КНТ, 2007. 884 с.
241. Тертышник В. М., Слинко С. В. Взаимодействие следователя с иными подразделениями ОВД при расследовании преступлений. Харьков : Ун-т внутр. дел, 1995. 66 с.
242. Тинкован О. В. Громадський контроль та громадська експертиза: проблеми співвідношення понять. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2010. Вип. 1 (3). С. 1–8.
243. Тіньков А. Л. Запобігання та протидія політичній корупції в системі державного управління України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2013. 20 с.

244. Ткаченко О. Принцип верховенства права в регулюванні еколого-правових відносин: поняття та значення. *Право України*. 2003. № 4. С. 63–68.
245. Тучак Р. М. Корупція як соціально-правове явище. *Актуальні проблеми державного управління*. 2006. № 3 (30). С. 203–209.
246. Управленческие процедуры / отв. ред. В. М. Лазарев. М. : Наука, 1988. 271 с.
247. Участь громадськості у заходах щодо запобігання корупції як запорука успішної антикорупційної політики : роз'яснення Міністерства юстиції України від 26 серп. 2011 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0059323-11/conv>.
248. Философский словарь / под ред. Г. Шишкоффа ; общ. ред. В. А. Малинина. М. : Республика, 2003. 575 с.
249. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. 7-е изд., перераб. и доп. М. : Республика, 2001. 719 с.
250. Философский словарь / под ред. М. М. Розенталя. [3-е изд.]. М. : Политиздат, 1975. 496 с.
251. Философский энциклопедический словарь / [редкол.: Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалев, В. Г. Панов]. М. : Сов. энцикл., 1983. 840 с.
252. Философский энциклопедический словарь / [ред.-сост.: Е. Ф. Губский, Г. В. Кораблева, В. А. Лутченко]. М. : Инфра-М, 1997. 576 с.
253. Философский энциклопедический словарь / [редкол.: С. С. Аверинцев, Э. А. Араб-Оглы, Л. Ф. Ильичев и др.]. 2-е изд. М. : Сов. энцикл., 1989. 815 с.
254. Філик Н. В. Державно-правові засади громадянського суспільства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2004. 200 с.
255. Філософський енциклопедичний словник : енциклопедія / за ред. В. І. Шинкарука. Київ : Абрис, 2002. 742 с.
256. Філософський словник / за ред. В. І. Шинкарука. Київ : Голов. ред. УРЕ, 1973. 560 с.

257. Харина Є. Я. Нормативно-правове регулювання у сфері запобігання і протидії корупції в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2014. Вип. 10–2 (2). С. 181–184. (Серія «Юриспруденція»).

258. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією : міжнар. док. від 4 листоп. 1999 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_102/conv.

259. Чубенко А. Г. Правові засади фінансування Міністерства внутрішніх справ України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2004. 171 с.

260. Шаптала Н. К., Задорожня Г. В. Конституційне право України : навч. посіб. Дніпропетровськ : ЛізуновПрес, 2012. 472 с.

261. Шарнін А. В. Мета, завдання та класифікація організації діяльності органів досудового розслідування МВС України. *Allbest* : [сайт]. URL: https://otherreferats.allbest.ru/law/00824484_0.html.

262. Шевчук С. Принцип рівності у європейському та порівняльному конституційному праві (до рішення Конституційного Суду України у справі про граничний вік кандидата на посаду керівника вищого навчального закладу). *Вісник Академії правових наук України*. 2005. № 4. С. 124–134.

263. Шило А. І. Методика розслідування хабарництва в контексті нового антикорупційного законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2013. 244 с.

264. Шурупова К. В. Правове регулювання робочого часу на підприємствах державного і приватного секторів економіки України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Луганськ, 2010. 19 с.

265. Щерба С. П., Заглада О. А. Філософія : підручник. 5-те вид. Київ : Кондор, 2011. 548 с.

266. Энциклопедический словарь : в 86 т. / под ред. И. Е. Андреевского, К. К. Арсеньева. СПб. : Типо-литогр. И. А. Ефрона, 1892. Т. 6 (11). Венцано–Винона. 488 с.

267. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 1 : А–Г. 672 с.
268. Явич Л. С. Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы. М. : Юрид. лит., 1978. 224 с.
269. Якимюк Б. М. Вплив громадських організацій на протидію корупції в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 18. С. 161–164.
270. Яцків І. І. Адміністративно-правові засади протидії корупції в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 16 с.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

10. Іванцов В. В. До проблеми визначення загальноправових принципів залучення громадськості до заходів із запобігання корупції. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. № 3 (9). С. 116–119.

11. Іванцов В. В. До проблеми визначення спеціальних принципів залучення громадськості до заходів із запобігання корупції. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 2. Т. 3. С. 203–209.

12. Іванцов В. В. До проблеми удосконалення правового регулювання громадського контролю у сфері запобігання корупції. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2016. Вип. 6–2. Т. 2. С. 80–84. (Серія «Юридичні науки»).

13. Іванцов В. В. Роль Конституції України та міжнародних нормативно-правових актів у правовому регулюванні залучення громадськості до заходів із запобігання корупції. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. Вип. 41. Т. 3. С. 227–230. (Серія «Право»).

14. Иванцов В. В. Понятие и значение привлечения общественности к мероприятиям по предупреждению коррупции. *Право и закон*. Республика Молдова, 2017. № 4. С. 55–60.

15. Іванцов В. В. Законодавче та підзаконне правове регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 6. Т. 3. С. 178–184.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

16. Іванцов В. В. Мета та завдання та значення залучення громадськості до заходів із запобігання корупції. *Сучасні погляди на актуальні питання правових наук* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 27–28 листоп. 2015 р.). Запоріжжя : Істина, 2015. С. 92–93.

17. Іванцов В. В. До проблеми законодавчого регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції. *Актуальні питання теорії та практики застосування сучасного вітчизняного та міжнародного права* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 10–11 черв. 2016 р.). Київ : Центр прав. наук. дослідж., 2016. С. 119–121.

18. Іванцов В. В. Роль міжнародних договорів у правовому регулюванні залучення громадян до заходів із запобігання корупції. *Держава і право в умовах глобалізації: реалії та перспективи* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпро, 3–4 лют. 2017 р.). Дніпро : Прав. світ, 2017. С. 50–53.

Додаток Б

**Класифікація заходів із запобігання та протидії корупції
на державній службі за напрямками**

№ з/п	Класифікаційний напрям	Заходи
1	Адаптаційний	Приведення структури державної служби України у відповідність до рекомендацій і стандартів країн – членів ЄС
2	Забезпечення прозорості та гласності	Забезпечення прозорості прийняття рішень за допомогою конкурсів, тендерів. Створення прозорої системи найму та просування по службі державних службовців. Визначення переліку інформації, яку органи державної влади зобов'язані зробити доступною з метою розвитку громадянського суспільства та формування цивілізованого підприємницького середовища. Розроблення та впровадження диверсифікованої системи громадського контролю за діяльністю органів державної влади. Мінімізація контактів чиновників з громадянами за допомогою використання мережі Інтернет
3	Каральний	Створення системи ефективної запобігання корупції, за якої вчинення корупційних діянь тягне неминучу відповідальність осіб, винних у їх вчиненні, з настанням негативних соціальних та службових наслідків (втрати пенсійного забезпечення; обмеження кар'єрного зростання, зайняття політичною діяльністю)
4	Організаційно-управлінський	Зменшення кількості «хабаромістких» функцій державної служби. Чітке законодавче визначення процедур прийняття управлінських рішень. Оптимізація чисельності державних структур з метою уникнення паралелізму в роботі, зменшення кількості контрольних та наглядових інстанцій. Удосконалення механізмів контролю за достовірністю декларування державними службовцями своїх доходів та витрат; забезпечення реальних правових наслідків недостовірного декларування з урахуванням розміру прихованих надходжень. Формування єдиної міжвідомчої комп'ютерної інформаційної системи для обліку відомостей щодо фактів корупції та корупційних діянь з правом доступу до неї всіх правоохоронних органів та Голодержслужби. Закріплення обов'язку державного службовця звільнитися з посади в разі обрання у представницькі органи. Запровадження правового інституту ротації кадрів державної служби на окремих посадах. Усунення функціональних конфліктів у діяльності органів виконавчої влади. Використання в процесі застосування дозвільних процедур принципу «позитивного адміністративного мовчання»
5	Правовий	Уніфікація нормативно-правових актів у сфері державної служби України. Удосконалення правового механізму проведення атестації державних службовців
6	Превентивний	Запобігання соціальним передумовам корупції та усунення причин, що зумовлюють учинення корупційних діянь
7	Соціально-економічний	Створення системи суспільних відносин, за якої правомірне поведінка службовців публічної служби є соціально престижною і вигідною. Забезпечення справедливої та адекватної оплати праці державних службовців, завдяки чому можна було б уникнути негативних виявів протегування, клановості та сімейності

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ
ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**
вул. Г. Кірпи, 2 А, м. Київ,
03035
Тел. 044 228-1031
E-mail: sipl@i.ua
www.sipl.com.ua



**SCIENTIFIC INSTITUTE
OF PUBLIC LAW**

2 a, Kirpy str., Kyiv, 03035
Tel. 044 228-10-31
E-mail: sipl@i.ua
www.sipl.com.ua

10.11.2017 № 5712-40

На № _____ від _____

Довідка
**про використання результатів дисертації здобувача Науково-
дослідного інституту публічного права**
**Іванцова Володимира Васильовича на тему: «Адміністративно-правове
регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції»
в науково-дослідній діяльності Науково-дослідного інституту публічного
права**

Інформуємо, що наукові положення дисертації Іванцова Володимира Васильовича на тему: «Адміністративно-правове регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції» спрямовані на вироблення концепції формування теоретичного підґрунтя адміністративно-правового регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції, а також з системних позицій надано загально-правову характеристику адміністративно-правового регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції.

Окремо наголошено на пропозиціях та рекомендаціях, спрямованих на удосконалення законодавства щодо адміністративно-правового регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції, що використовуються Інститутом в науково-дослідній роботі його наукових відділів в межах реалізації теми наукових досліджень «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації №0115U005495).

**Директор Інституту,
доктор юридичних наук, професор**



В. В. Галунько

ЗАТВЕРДЖУЮ

Директор Інституту
права та суспільних відносин
Відкритого міжнародного університету
розвитку людини «Україна»
кандидат юридичних наук, доцент
А.Л. Терещенко

05.09.2017 р.

**АКТ**

впровадження результатів дисертації здобувача Науково-дослідного інституту публічного права Іванцова Володимира Васильовича на тему: «Адміністративно-правове регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції», поданої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право у наукову діяльність Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

Комісія у складі: заступника директора – начальника відділу навчально-методичної роботи Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна», кандидата юридичних наук **Орловської Ірини Григорівни (голова)**; завідувача кафедри цивільного, господарського, адміністративного права та правоохоронної діяльності Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна», доктора юридичних наук, професора, член-кореспондента НАПрН України **Олефіра Віктора Івановича**; завідувача кафедри конституційного права та теоретико-правових дисциплін, Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна», доктора юридичних наук, професора **Фрицького Юрія Олеговича**; голови науково-методичного об'єднання Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна», доктора юридичних наук, доцента **Короєда Сергія Олександровича**, склала цей акт про те, що матеріали дисертації здобувача Науково-дослідного інституту публічного права Іванцова Володимира Васильовича на тему: «Адміністративно-правове регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції», поданої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право мають необхідний теоретичний, методологічний рівень і практичну значимість та використовуються у науково-дослідній роботі кафедри цивільного, господарського, адміністративного права та правоохоронної діяльності Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна» під час проведення загальнотеоретичних та галузевих досліджень з питань удосконалення окремих інститутів адміністративного права.

Використання результатів дисертаційного дослідження сприятиме активізації та підвищенню ефективності наукової діяльності викладачів, аспірантів, здобувачів та докторантів Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна».

ВИСНОВОК

Результати дисертаційного дослідження здобувача Іванцова Володимира Васильовича на тему: «Адміністративно-правове регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції», вважати впровадженими в наукову діяльність Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна» під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень з питань удосконалення окремих інститутів адміністративного права.

Голова комісії:



І.Г. Орловська

Члени комісії:



В.І. Олефір



Ю.О. Фрицький



С.О. Кород



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА

04053, Київ, пров. Несторівський, 4, тел. 235 96 01, факс. 235 96 05, e-mail: zak_norm@rada.gov.ua

№ 22/2245-1-15

« 12 » 07 2017 р.

ДОВІДКА впровадження результатів дисертації Іванцова Володимира Васильовича у законотворчу діяльність

Інформуємо, що наукові положення дисертації здобувача Науково-дослідного інституту публічного права Іванцова Володимира Васильовича на тему: «Адміністративно-правове регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції», були подані у вигляді обґрунтованих пропозицій до законодавства.

Вважаємо, що положення дисертації Іванцова Володимира Васильовича на здобування наукового ступеня кандидата юридичних наук, мають необхідний теоретичний і методологічний рівень, практичне значення та характеризуються науковою новизною і можуть бути враховані Інститутом законодавства Верховної Ради України у процес вдосконалення чинного законодавства України.

**Директор,
член-кореспондент
НАН України**



О.Л. Копиленко

ЗАТВЕРДЖУЮ
Перший проректор
Національної академії
внутрішніх справ,
доктор юридичних наук,
професор



С. Д. Гусарєв

А К Т
про впровадження результатів дисертації
здобувач Науково-дослідного інституту публічного права
Іванцов Володимир Васильович,
у навчальний процес
Національної академії внутрішніх справ

Комісія у складі: начальника відділу організації та координації освітнього процесу **Дубівки Ірини Володимирівни** (голова комісії); завідувача кафедри адміністративного права і процесу доктора юридичних наук, професора **Кузьменко Оксани Володимирівни**; завідувача кафедри адміністративної діяльності доктора юридичних наук, професора **Константинова Сергія Федоровича**, склала цей акт про те що результати дисертаційного дослідження здобувача Науково-дослідного інституту публічного права **Іванцова Володимира Васильовича** на тему: «Адміністративно-правове регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції», впроваджені у навчальний процес академії, зокрема.

1. Матеріали дисертації **Іванцова Володимира Васильовича** застосовуються у навчальному процесі при підготовці та проведенні лекцій, семінарських і практичних занять із здобувачами вищої освіти з навчальних дисциплін: «Адміністративне право», «Актуальні проблеми адміністративного права і процесу».

2. Результати дисертації **Іванцова Володимира Васильовича** відображені у наукових стаття та матеріалах науково-практичних конференцій для здобувачами вищої освіти, де в якості джерел рекомендовано такі публікації:

Іванцов В.В. До проблеми визначення загальноправових принципів залучення громадськості до заходів із запобігання корупції. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. №3 (9). С. 116-119.

Іванцов В.В. До проблеми визначення спеціальних принципів залучення громадськості до заходів із запобігання корупції. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Випуск 2. Том 3. С. 203-209.

Іванцов В.В. До проблеми удосконалення правового регулювання громадського контролю у сфері запобігання корупції. *Науковий вісник*

Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2016. Випуск 6-2. Т. 2. С. 80-84.

Іванцов В.В. Роль Конституції України та міжнародних нормативно-правових актів у правовому регулюванні залучення громадськості до заходів із запобігання корупції. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2016. Випуск 41. Т. 3. С. 227-230.*

Іванцов В.В. Понятіе и значение привлечения общественности к мероприятиям по предупреждению коррупции. *Международный научно-практический журнал «Право и Закон». 2017. № 4. С. 55-60.*

Іванцов В.В. Законодавче та підзаконне правове регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2017. №6. Том 3. С. 178-184.*

Іванцов В.В. Роль міжнародних договорів у правовому регулюванні залучення громадян до заходів із запобігання корупції. Держава і право в умовах глобалізації: реалії та перспективи: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Дніпро, 3-4 лютого 2017 р. – Дніпро : ГО «Правовий світ», 2017. С. 50-53.

Іванцов В.В. До проблеми законодавчого регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції. Актуальні питання теорії та практики застосування сучасного вітчизняного та міжнародного права: Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ, 10-11 червня 2016 р. – К.: Центр правових наукових досліджень, 2016. С. 119-121.

Іванцов В.В. Мета та завдання та значення залучення громадськості до заходів із запобігання корупції. «Сучасні погляди на актуальні питання правових наук»: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 27-28 листопада 2015 року. – Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2015. С. 92-93.

3. Зазначені праці підтвердили високий теоретичний і навчально-методичний рівень, практичну доступність і доцільність за результатами використання під час підготовки та проведення усіх видів занять.

Голова комісії:

І.В. Дубівка

Члени комісії:

О.В. Кузьменко

С.Ф. Константинов