

УДК 343.9.024:343.352(477)
DOI <https://doi.org/10.15421/392139>

Цитряк В. Я.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права
Національного університету «Одеська юридична академія»

УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАХОДІВ ЗАПОБІГАННЯ ПІДКУПУ В ПУБЛІЧНІЙ СФЕРІ УПРАВЛІННЯ

IMPROVING PREVENTION OF BRIBERY IN PUBLIC SPHERE OF MANAGEMENT

Статтю присвячено дослідженню сучасного стану запобіжної діяльності щодо відносин підкупу у сфері державної службової діяльності, окресленню перспективних напрямів удосконалення заходів запобігання виникненню та поширенню такого виду корупційних відносин у публічній сфері управління. Встановлено, що спеціально-кримінологічні заходи запобігання корупції та підкупу у сфері публічної службової діяльності можна розглядати у двох основних напрямках – як власне боротьбу з корупцією та як комплекс заходів, націлених на виключення її соціально-економічних та політичних чинників. Визначено, що заходи запобігання підкупу доцільно розглядати, виходячи зі змістовної (сутнісної) сторони підкупу, що дає можливість розкрити антикриміногенний вплив на всю систему публічної адміністрації. Залежно від цього запропоновано виділяти такі групи заходів запобігання підкупу в публічній сфері управління, як: організаційно-управлінські (підвищення прозорості формування особового складу відповідних органів; розширення сфери колегіального прийняття адміністративних актів; відхід від гегемонії дозвільного та погоджувального типу управлінської діяльності; скорочення переліку державних послуг, що справляються на платній основі бюджетними організаціями тощо), суспільно-політичні (подолання відчуження населення від влади та її інститутів; створення атмосфери нетерпимості до корупційних проявів; прийняття Закону України «Про лобювання» тощо), соціально-економічні (належний рівень та удосконалення системи оплати праці державних службовців; покращання житлових умов; забезпечення обов'язкового просування по службі тощо), правові (підвищення якості законодавства та законодавчого процесу; обмеження системи імунітетів від кримінального переслідування; експертиза нормативно-правових актів тощо); ідеологічні (розвиток партнерства держави і громадських організацій у профілактиці корупції; підвищення ефективності правового виховання у різних сферах суспільного буття; обов'язкове реагування на повідомлення ЗМІ та громадськості про факти корупції тощо).

Ключові слова: заходи з протидії підкупу, публічна сфера управління, змістовна (сутнісна) сторона підкупу, боротьба з корупційними проявами, запобіжна діяльність.

The article is focused on the study of the current state of preventive activity on bribery relations in the sphere of state official activity, outlining promising directions for improving measures to prevent the emergence and spread of this type of corruption relations in the public sphere of management. It has been established that special criminological measures to prevent corruption and bribery in the field of public management can be considered in two main areas – as the fight against corruption itself and as a set of measures aimed at eliminating its socio-economic and political factors. It is determined that measures to prevent bribery should be considered on the basis of the substantive (essential) side of bribery, which makes it possible to disclose anti-discriminatory influence on the entire system of public administration. Depending on this, it is proposed to allocate such groups of measures to prevent bribery in the public sphere of management: organizational and managerial (increasing the transparency of the formation of personnel of the relevant bodies; expansion of the scope of collective adoption of administrative acts; departing from the hegemony of permitting and conciliation management; reduction of the list of public services charged on a paid basis by budget organizations, etc.), socio-political (overcoming the exclusion of the population from power and its institutions; creating an atmosphere of intolerance towards corrupt practices; adoption of the Lobbying Act of Ukraine, etc.), socio-economic (appropriate level and improvement of the remuneration system for public servants; improving housing conditions; ensuring mandatory promotion, etc.), legal (improving the quality of legislation and the legislative process; limitation of the system of immunities from criminal prosecution; examination of normative legal acts, etc.); ideological (development of partnership between the state and public organizations in the prevention of corruption; improving the effectiveness of legal education in various spheres of social life; mandatory response to media and public reports of corruption, etc.).

Key words: measures to counteract bribery, public sphere of management, substantive (essential) side of bribery, the fight against corruption manifestations, protective activities.

Постановка проблеми. Протидія корупції довгий час була й залишається традиційним напрямом діяльності держави. Водночас одним з найбільш уражених таким негативним явищем є публічний сектор, а системоутворюючий прояв корупції у формі підкупу – найбільш характерним для сучасності.

З огляду на те, що підкуп у публічній сфері службової діяльності не тільки підриває авторитет держави, формуючи при цьому атмосферу недовіри до влади, але й провокує корупцію у інших сферах, за роки незалежності України було проведено низку реформ суспільного життя, спрямованих на підтримання правопорядку, зміцнення законності, забезпечення сталого розвитку держави та громадянського суспільства, кожна з яких, так, чи інакше, містила низку заходів, пов'язаних із подоланням корупції загалом та протидією підкупу у публічній сфері управління зокрема.

Водночас кримінологічний аналіз рівня, динаміки, структури та географії підкупу у сфері публічної службової діяльності свідчить про несприятливі тенденції його розвитку. Вказане зумовлює необхідність пошуку новітніх або вдосконалення наявних механізмів запобігання йому.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематика протидії та запобігання корупції загалом і підкупу у публічній сфері управління зокрема широко висвітлювалася та ставала предметом наукових пошуків таких учених, як В.М. Дрьомін, А.Ф. Зелінський, Н.А. Зелінська, В.В. Лунєєв, В.К. Максимов, Є.В. Невмержицький, Ю.А. Тихомиров та інші науковці. Водночас у зв'язку з необхідністю удосконалення механізму боротьби з корупцією та підкупом у публічній сфері службової діяльності вибрана тематика потребує подальшого дослідження та розроблення.

Метою статті є дослідження сучасного стану запобіжної діяльності щодо відносин підкупу в сфері державної службової діяльності, окреслення перспективних напрямів удосконалення заходів запобігання виникненню та поширенню такого виду корупційних відносин у публічній сфері управління.

Виклад основного матеріалу. Спеціально-кримінологічні заходи запобігання корупції та підкупу у сфері публічної службової

діяльності, базуючись на загальносоціальній стратегії держави, являють собою сукупність заходів, спрямованих безпосередньо на нейтралізацію, усунення, блокування та обмеження факторів, що його детермінують.

У площині спеціально-кримінологічних заходів антикорупційну діяльність держави можна поділити на два основні напрями.

Перший – це власне боротьба з корупцією як із конкретним кримінальним або адміністративним проявами. Вона включає себе виявлення, припинення та розслідування таких діянь, а також притягнення до відповідальності винних осіб. Це завдання, в основному, вирішуються правоохоронними органами.

Другий напрям – це комплекс заходів, що включає в себе економічні, політичні, профілактичні, виховні і організаційні заходи, які в комплексі націлені на те, щоб виключити соціально-економічні та політичні підґрунтя корупції та підкупу. Вказане завдання вирішується усіма органами влади і управління, структурами громадянського суспільства [1, с. 227].

Іншими словами, перший напрям виконує ретроспективну частину протидії (після реалізації факту підкупу), другий – перспективну, та спрямований на спеціально-кримінологічну нейтралізацію факторів корупції та недопущення підкупу службовців публічної сфери.

Ефективна протидія підкупу у сфері публічної службової діяльності передбачає поєднання профілактичних, правоохоронних, репресивних та інших заходів. При цьому пріоритет має надаватися профілактичним заходам, а стратегічним напрямом протидії підкупу має бути запобігання йому. Історичний досвід розвитку нашої країни, а також розвитку інших країн, засвідчив, що репресивні заходи самі по собі об'єктивно не можуть кардинально змінити ситуацію зі станом корупції та підкупу в державі. Вони можуть лише на певний час чи в певному регіоні зменшити кількість тих чи інших корупційних проявів.

Аналіз антикорупційної діяльності в Україні переконує в тому, що основна увага суб'єктів протидії корупції зосереджується на правоохоронних та репресивних заходах, а найбільші зусилля витрачаються на боротьбу з такими корупційними проявами, які не належать до

найбільш небезпечних видів та не мають системного інституційного характеру. За таких обставин злочинна інфраструктура залишається поза увагою, що спричиняє відтворення корупційних практик та включення до неї нових функціонерів. Проблемним у цьому відношенні також є відсутність співпраці правоохоронних органів та громадських організацій у сфері протидії такому виду активності.

Не претендуючи на висвітлення всіх існуючих заходів із запобігання підкупу у сфері публічної службової діяльності, оскільки це не уявляється можливим у силу їх об'ємності та багатоплановості, сформулюємо найбільш важливі, на наш погляд, напрями і запропонуємо шляхи їх реалізації. Так, заходи запобігання підкупу доцільно розглянути зі змістовної (сутнісної) сторони, як, власне, і детермінанти цього діяння, виділивши таким чином наступні групи: організаційно-управлінські, суспільно-політичні, соціально-економічні, правові та ідеологічні.

Змістовний підхід до аналізу заходів запобігання підкупу у сфері публічної службової діяльності дасть змогу розкрити антикриміногенний вплив на всю систему публічної адміністрації, а в необхідних випадках, – проілюструвати специфічні заходи, спрямовані проти окремих її сфер.

Організаційно-управлінські заходи. Під час розроблення заходів впливу на підкуп у сфері публічної службової діяльності слід відштовхуватись від внутрішніх суперечностей державної служби і, відповідно, наявності широких владних повноважень. Оскільки корупціогенність закладена в самому механізмі виконання публічних функцій державними службовцями, найважливішим заходом виступає необхідність формування ефективної, прозорої, підконтрольної народу та деідеологізованої системи державного управління, яка б зводила нанівець виникнення ситуацій конфлікту інтересів, корупційних ризиків та зловживання владними повноваженнями.

Визначаючи необхідність та нагальність реформування системи державного управління та місцевого самоврядування, слід особливо підкреслити такий її аспект, як розроблення чітко визначених приписів та процедур поведінки державних службовців та службовців

органів місцевого самоврядування у прийнятті управлінських рішень. У науковій літературі висловлюється думка про необхідність детальної регламентації порядку реалізації повноважень органів державної влади з прийняття нормативних й індивідуальних адміністративних актів у межах Адміністративно-процедурного кодексу [2, с. 16], одними з основних завдань якого повинні стати оптимізація та конкретизація повноважень державних органів та осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що дозволить уникнути дискреційності та неправомірної поведінки державних службовців.

Серед конкретних превентивних заходів організаційно-управлінського спрямування пропонується вжити такі ефективні та активно впроваджені в практиці деяких країн дії, як:

- підвищення прозорості формування особового складу відповідних органів шляхом проведення незалежних та неупереджених конкурсів на заміщення вакантних посад;
- розширення сфери колегіального прийняття адміністративних актів;
- відхід від гегемонії дозвільного та погоджувального типу управлінської діяльності;
- скорочення переліку державних послуг, що справляються на платній основі бюджетними організаціями (особливо у сфері охорони здоров'я, освіти та науки тощо), адже встановлення додаткових «платних послуг», які надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, іншими юридичними особами публічного права, може мати своїм наслідком вчинення корупційних діянь;
- передача частини здійснюваних державними та муніципальними органами (організаціями) платних послуг спеціальним багатофункціональним центрам з одночасним стимулюванням розумної конкуренції серед них з метою покращання якості послуг;
- забезпечення прозорості в діяльності й доступності суб'єктів владних повноважень;
- розширення можливостей громадського контролю за процесом та результатами боротьби з корупцією та підкупом як найбільш типової та небезпечної форми її прояву;
- розширення сфери застосування так званого «єдиного вікна» та забезпечення громадянам можливості електронного доступу до

інформації та послуг органів влади, активне запровадження автоматизованих систем контролю розгляду документів та прийняття рішень із метою спрощення бюрократичних процедур і максимального скорочення кількості та тривалості особистої зустрічі громадян із чиновниками.

Крім того, вважаємо, що реалізація організаційно-управлінських заходів повинна бути динамічною та враховувати не тільки криміногенну ситуацію підкупу, а й так звані корупційні ризики в різних сферах державного управління. Так, доцільним є запровадження спеціалізованої та постійної системи виявлення корупційних ризиків у сфері публічної службової діяльності, для чого необхідне розроблення єдиних стандартів та методик їх виявлення й обліку.

Уявляється, що моніторинг корупційних ризиків у різних сферах дозволив би більш ефективно реагувати на порушення. Причому виявлення ризиків має бути багаторівневим: обов'язковим державним та факультативним громадським, а також галузевим: моніторинг корупціогенних посад, моніторинг корупційності окремих етапів управлінської діяльності; моніторинг виконання заборон, зокрема про неприйняття «благодійних внесків», подарунків, а також окремих інфраструктурних елементів підкупу.

Однією зі світових визнаних практик, що себе виправдовує та була би своєчасною в Україні, є підвищення відповідальності керівника державного органу за невжиття заходів щодо усунення причин корупції у відомстві, що йому підпорядковане, адже як свідчить практика, багато корупційних схем реалізуються завдяки мовчазній згоді або активній участі безпосереднього керівництва.

Слід погодитися з тим, що одна з найбільш серйозних перешкод до створення ефективної моделі протистояння підкупу проявляється в тому, що моральні стандарти громадянського суспільства можуть не збігатися з етикою державної та недержавної служби. Можна виділити такі види неправових етичних порушень: присутність на банкетах, що влаштовуються організаціями, контроль за діяльністю яких входить до компетенції того чи іншого державного службовця; публічне неділове і регулярне спілкування з особами, що мають судимість

за корисливі правопорушення; проживання в апартаментах або користування автомобілем, вартість яких непорівнянна з розміром платні державного службовця; закордонні від'їзди за рахунок зацікавлених осіб тощо [3, с. 40–44].

Вважаємо, що згадані вище та інші види корупційної поведінки не можна врегулювати нормативними заборонами, адже підкуп у сфері публічної службової діяльності заснований не тільки на можливості використання владних повноважень задля отримання благ, але й на конфлікті інтересів, усунення якого передбачає добросесність державних службовців, засновану на етичних нормах.

Тому доцільним є введення та дотримання кодексів (правил, стандартів) етичної поведінки державних службовців, що не підміняють правові норми, але дозволяють на морально-етичному рівні сприяти добросесності.

Пам'ятаючи про те, що державна служба не є абстрактною діяльністю, а реалізується конкретними людьми, слід уживати організаційно-управлінських заходів щодо усунення так званого «людського фактору». Це означає, по-перше, мінімізацію контактів із державними службовцями різних інстанцій, зокрема, шляхом запровадження принципу «єдиного вікна» або системи електронного врядування, на кшталт сінгапурської системи OPEN. А, по-друге, нейтралізацію реалізації підкупу щодо осіб, для яких є ризик схильності до цього «за звичкою» або «загальноприйнятою практикою». Тому необхідне періодичне проведення ротаций кадрів – зміщення або заміщення посад, переведення до іншого регіону або залучення нових кадрів.

Суспільно-політичні заходи. З-поміж указаної групи заходів необхідно особливо виділити ті, які направлені на вдосконалення політичної системи в цілому. Досконала політична система дає змогу мінімізувати можливі політичні конфлікти та протиріччя, що сприяють найбільш тяжким за наслідками кримінальним правопорушенням, а також проявам підкупу-продажності у найрізноманітніших сферах. Удосконалення політичної системи повинно поєднуватися з послідовною демократизацією суспільства, надання усім прошаркам населення, громадським організаціям,

політичним партіям й іншим суб'єктам рівних можливостей у задоволенні потреб у політичній сфері, налагодження зворотного зв'язку населення і влади. Такому твердженню співзвучні положення ст. 13 Конвенції ООН проти корупції, що рекомендують посилення прозорості й сприяння залученню населення до процесів прийняття рішень, забезпечення для останнього ефективного доступу до інформації, вжиття заходів щодо інформування населення, які б сприяли формуванню атмосфери неприйняття корупції, а також реалізація програм освіти у цій сфері [4].

Поряд з указаним важливу роль у запобіганні системним відносинам підкупу відіграють процеси, пов'язані з формуванням високої політичної культури, подоланням відчуження населення від влади та її інститутів, національних та суспільних інтересів, створенням атмосфери нетерпимості до такого роду активності. Крім того, актуальною для України є необхідність формування правил цивілізованого політичного лобізму, прийняття Закону України «Про лобіювання». Визначення правил демократичного лобіювання має істотно звузити можливості для так званого корупційного лобізму, який базується на кримінальних технологіях (підкупі чиновників та застосуванні інших корупційних заходів).

Ураховуючи те, що успіх протидії підкупу в державному (публічному) апараті можливий лише за наявності політичної волі, доцільним бачиться державне програмування протидії корупції на основі кримінологічних розробок та прогнозування. При цьому, особливої уваги потребує контроль за виконанням таких програм та інноваційна розробка з визначення показників для оцінки ефективності відомих антикорупційних програм.

Соціально-економічні заходи. Чи не головне значення в запобіганні аналізованим діям відіграє широкий комплекс соціально-економічних заходів: подальший розвиток макро- та мікроекономічних показників у державі, підвищення матеріального добробуту громадян, особливо соціального становища представників влади. У результаті цих широкомасштабних дій здійснюється планомірний опосередкований вплив на всі ланки антисуспільної поведінки, починаючи з формуван-

ня особистості і закінчуючи впливом на вже сформовані мотиви поведінки, на вибір цілей та засобів при вчиненні того чи іншого вчинку [5, с. 403].

Отже, спостерігається безпосередній зв'язок між соціально-економічними процесами та станом злочинності взагалі і підкупом у сфері службової діяльності зокрема.

Одним з основних напрямів у системі запобігання діяльності підкупу є покращання соціального становища представників влади та управління, що першочергово пов'язане з удосконаленням системи оплати їх праці та захищеності. Реалізація цих заходів вважається пріоритетним вектором соціально-економічної політики України, оскільки сприяє як зростанню престижу роботи в органах державної влади та управління, так і посиленню відчуття відповідальності за прийняті рішення, у зв'язку з реалізацією професійного обов'язку. Необхідним є планомірне й постійне збільшення заробітної плати до такого рівня, щоб вона була не тільки значною, але й підвищувала привабливість державної служби, та була, як мінімум, рівною оплаті праці у комерційних та інших організаціях.

Якщо визначити справедливість як певну відповідність оплати праці витраченому службовою особою часу і фізичних або розумових зусиль, то, звичайно, заробітна плата повинна повністю компенсувати ці затрати, задовольняючи її потреби. Крім цього, справедливість оплати праці необхідно також співвідносити із займаною посадою, яка визначає ступінь відповідальності суб'єкта, його статус. Чим вищий службовий статус особи, тим вища відповідальність, а значить, і заробітна плата.

До цієї групи заходів з усунення детермінант корупційного підкупу слід віднести й покращання житлових умов службовців та забезпечення останніх соціальними благами, що формують відчуття соціальної справедливості. За таких умов чиновник дорожитиме займаною посадою, не підшукуючи в період проходження служби більш прибуткового місця в комерційних структурах. Безперечно, позитивними моментами, що впливають на стримування корупційного підкупу, є обов'язкове державне страхування, виплати у випадку хвороби,

розладу здоров'я, що відрізняються від виплат для інших категорій громадян, пільгове пенсійне забезпечення, виплати сім'ям постраждалим у результаті виконання службових обов'язків.

У розвиток вищенаведених міркувань зазначимо, що умовами, які стимулюють чесну і непідкупну поведінку, є:

- належний рівень оплати праці, що безпосередньо залежить від інтенсивності, результатів та якості роботи;

- забезпечення обов'язкового просування по службі за умови бездоганного й ефективного виконання своїх службових обов'язків;

- поступове підвищення рівня грошового забезпечення по мірі зростання безперервного стажу роботи;

- забезпечення преміальних виплат за підсумками роботи;

- надання спеціальних пільг із покращання житлових умов тощо.

Зазначені соціальні гарантії необхідно враховувати при удосконаленні законодавства про державну службу, оскільки вказані заходи можуть загалом оздоровити державну та муніципальну службу. Проте це не єдина панацея від корупції. Цілком очевидно, що продовжить існувати значна частина «звичних» корупціонерів, які за умов покращання матеріального становища все ж отримуватимуть заборонені законом винагороди.

Необхідно також ужити заходів для прискорення переходу на безготівкові розрахунки в роздрібній торгівлі і радикального скорочення обороту готівки, можливо, навіть заборонивши прийом готівки у приватних осіб при здійсненні великих покупок, угод із нерухомістю тощо. Цей захід зробить переміщення грошових сум незрівнянно більш прозорим та сильно ускладнить життя корупціонерам на всіх рівнях.

Правові заходи. Системний характер протидії підкупу й корупції визначається загалом системним характером правової дійсності, у якій особа перебуває носієм різноманітних правових статусів. У свою чергу правова дійсність є базисом формування особистості, її правосвідомості. Науковці вже давно висловлюють цілком слушну думку, відповідно до якої виключно засобами кримінального права неможливо ефективно виконувати завдан-

ня протидії підкупу-продажності службовців. Як правильно зазначив В.В. Лунєєв, «ключ до мінімізації злочинності, особливо корупційної та організованої, полягає не стільки в направленні злочинців до в'язниці (що недостатньо ефективно), скільки в чіткій правовій організації всіх сфер життя та діяльності в країні засобами різноманітних галузей права, що є більш ефективним засобом соціально-правового контролю над злочинністю» [6, с. 107].

Протидія підкупу в правовій сфері насамперед полягає у підвищенні якості законодавства, законодавчого процесу, що повинно супроводжуватися усуненням таких його дефектів, як безсистемність, внутрішня суперечність та неузгодженість, а також надмірність нормативно-правових актів.

Важливе місце займає впорядкування ієрархії нормативно-правових актів, тобто правильне визначення співвідношення правових актів, специфіки суспільних відносин, які вони покликані регулювати. Слід погодитися із В.К. Максимовим, який стверджує, що необхідною умовою запобігання корупції взагалі та корупційного підкупу зокрема є скорочення правомочності органів влади щодо видання нормативно-правових актів. Крім того, правове регулювання, засноване на законах із мінімальною кількістю відсилочних та бланкетних норм, підвищить стійкість законодавчої системи від впливу корупції [7, с. 144].

До іншого напрямку покращання нормативно-правового регулювання належить підвищення якості законодавчої матерії. Тексти нормативно-правових актів повинні бути чіткими та конкретними, зрозумілими навіть для пересічних громадян.

Ефективним правовим заходом запобігання підкупу в публічній сфері є обмеження системи імунітетів від кримінального переслідування представників відповідних органів та деяких інших категорій громадян. Наявність правового імунітету в недобросовісних службовців є надійним інструментом їх захисту та сприймається суспільством як несправедливий відступ від принципу рівності всіх громадян перед законом та судом.

Ще одним важливим заходом протидії корупції та підкупу є експертиза нормативно-правових актів [8; 9], під час якої з метою

виявлення корупціогенних факторів проводиться їх юридична оцінка, дослідження виду правотворчої діяльності і, відповідно, виду проекту нормативно-правового акта, що містить корупціогенні фактори.

На думку Е.В. Талапіної, експертиза – це важливий превентивний захід у боротьбі з корупцією, що має на меті створення законодавства, яке перешкоджає укладанню державними службовцями корупційних угод, оскільки в результаті проведення спеціальної експертизи в законі використовуються такі нормативні формулювання, які не залишають можливості для довільних дій державних службовців [10, с. 9].

Для підвищення якості антикорупційної експертизи вважаємо за необхідне залучити експертів для проведення таких експертиз у межах комплексної кримінологічної експертизи нормативно-правових актів, що є для нашої держави однією із «заговорених» [11; 12], але так і не вирішених проблем.

Загалом же щодо правових заходів протидії підкупу у сфері публічної службової діяльності зазначимо, що будувати висновки про ступінь ефективності боротьби з корупцією слід не тільки за кількістю прийнятих законодавчих актів, але насамперед за конкретними кроками, спрямованими на реалізацію положень відповідних нормативно-правових актів, зокрема щодо доведення «корупційних справ» до суду і реального покарання винних.

Однак специфіка корупційних діянь така, що в силу процесуальних труднощів чи прогалин адміністративного та кримінального законодавства вони часто бувають об'єктивно недоказові, а найбільш небезпечний прояв корупції – підкуп у сфері публічної службової діяльності – вирізняється особливо високою латентністю, чим нерідко користуються учасники корупційних обороток.

Проте запорукою дотримання правових норм є неупереджена судова влада, а підкуп суддів – одним із найнебезпечніших проявів підкупу у публічній сфері, тому окремих законодавчих гарантій потребує і нейтралізація корупційного впливу на суддів.

Уважаємо за необхідне доповнити Кримінальний кодекс України статтею, яка б передбачала відповідальність за активний підкуп

суддів, розмістивши її у розділі «Кримінальні правопорушення проти правосуддя».

Установлення самостійної відповідальності за активний підкуп суддів є кримінологічно зумовленим та відповідає вимогам до законодавчої регламентації кваліфікуючих складів:

– обставина, що претендує на визнання в законі як кваліфікуюча ознака (кваліфікуючий склад), повинна суттєво впливати на ступінь суспільної небезпеки кримінального правопорушення;

– така обставина повинна бути відносно поширеною, проте не повинна супроводжувати більшість кримінальних правопорушень певного виду;

– кваліфікуючими ознаками (або спеціальними складами) можуть бути лише ті обставини, які характеризують вчинене правопорушення й особу винного. Обставини, що належать до характеристики тільки особи винного, включаючи її суспільну небезпеку, і не проявилися в діянні, не повинні визнаватися як кваліфікуючі [13, с. 253–271].

Ідеологічні заходи. Загальновідомо та повсюдно визнано, що значний детерміністичний вплив стосовно досліджуваного явища лежить у площині суспільної свідомості, правової культури та моралі. Йдеться про усталені погляди, переконання, цінності та ціннісні орієнтації, морально-етичні установки, які з різним ступенем інтенсивності впливають на такого роду протиправну поведінку. Тому одне з провідних місць у системі заходів запобігання підкупу в публічній сфері займає ідеологічна робота, пов'язана з формуванням у суспільстві антикорупційної культури.

У цьому контексті видається вельми актуальним передбачити імплементацію ч. 1 ст. 13 Конвенції ООН проти корупції. Відповідно до неї, кожна держава-учасниця вживає 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 розуміння суспільством факту існування, причин і небезпечного

характеру корупції, а також загроз, що створюються нею [4].

Слід погодитись із А.А. Анікіним, який стверджує, що розвиток партнерства держави і громадських організацій у профілактиці корупції (підкупу зокрема) і формуванні антикорупційної культури в суспільстві можливий у таких формах, як:

- створення громадських наглядових рад при відповідних органах державної влади та місцевого самоврядування з підвищеними ризиками корупційних проявів;

- установа взаємодії з громадськими об'єднаннями, чия діяльність спрямована на боротьбу з корупцією, також і шляхом їх залучення до процесу моніторингу за динамікою корупції в такому органі;

- залучення підприємницьких структур (через асоціації малого та середнього бізнесу, галузеві спілки підприємців) до участі в антикорупційних програмах окремих органів державної влади та місцевого самоврядування, а також у впровадженні антикорупційної державної політики загалом [14, с. 144].

Водночас антикорупційна культура повинна базуватися на індивідуальному виховному процесі, а не лише на колективному. Значну увагу необхідно зосередити на виховній роботі в сім'ї, школі, трудовому колективі.

Як уявляється, у запобіганні такому правопорушенню, як підкуп у сфері публічної службової діяльності, особливу увагу слід приділити правовому вихованню, підвищенню його ефективності. Слід погодитися з професором О.М. Литвиновим у тому, що правове виховання є дієвим методом кримінологічного впливу [15, с. 6].

Нааперед йдеться про проведення правової пропаганди та правової освіти, метою яких має бути роз'яснення суспільної небезпечності підкупу та шкоди, що спричиняється ним. За допомогою пропаганди формується переважно пасивна правова поведінка, заснована на переконаності в необхідності слідування правовим приписам, не перетинання межі дозволеного. Таке переконання є можливим при високому рівні правосвідомості та правової культури. Але головною, «осьовою» ідеєю політики протидії корупції є формування правової активної поведінки людей.

Тому в інформаційному плані окрім антикорупційної пропаганди пропонується й агітація. «Мета правової пропаганди – формування правового світогляду. Мета правової агітації – формування фактичної поведінки, її регулювання, спонукання до дії. Отже, якщо правова пропаганда формує правову позитивну активність, як якість суб'єкта права, то правова агітація формує позитивну правову активність як фактичну поведінку суб'єкта правовідносин» [16, с. 33, 34].

Активна позиція громадського впливу на підкуп у сфері публічної службової діяльності може бути функціональною й у зменшенні латентності відповідних правопорушень. У цьому відношенні позитивним є залучення до такої діяльності громадських організацій та інших громадських ініціатив.

Важливу роль у формуванні правосвідомості та правомірної поведінки громадян, атмосфери нетерпимості до корупційного підкупу також відіграють ЗМІ. Так, суттєвим фактором, який визначає рівень відкритості, прозорості влади, є наявність незалежної преси. ЗМІ є чи не найголовнішим засобом забезпечення інформаційної відкритості влади, що є фундаментальним елементом системи підконтрольності органів державної влади народу. У цьому контексті суспільних відносин, ЗМІ називають «четвертою» владою в суспільстві. З огляду на зазначене, реагування відповідних органів на повідомлення ЗМІ та громадськості про факти корупції повинно мати обов'язковий характер, а з метою морально-психологічного впливу на підкуп у публічній сфері та формування активного громадської позиції нетерпимості до корупційних діянь, повинна проводитися продумана інформаційна політика.

Висновки. Заходи запобігання підкупу в публічній сфері управління доцільно розглядати з погляду змістовної (сутнісної) сторони підкупу та виділяти такі їх групи: організаційно-управлінські (підвищення прозорості формування особового складу відповідних органів; розширення сфери колегіального прийняття адміністративних актів; відхід від гегемонії дозвільного та погоджувального типу управлінської діяльності; скорочення переліку державних послуг, що справляються на платній основі бюджетними організаціями;

забезпечення прозорості в діяльності й доступності суб'єктів владних повноважень; розширення можливостей громадського контролю за процесом та результатами боротьби з корупцією та підкупом тощо), суспільно-політичні (подолання відчуження населення від влади та її інститутів; створення атмосфери нетерпимості до корупційних проявів; прийняття Закону України «Про лобювання»; державне програмування протидії корупції на основі кримінологічних розробок та прогнозування тощо), соціально-економічні (належний рівень та удосконалення системи оплати праці дер-

жавних службовців; покращання житлових умов; забезпечення обов'язкового просування по службі тощо), правові (підвищення якості законодавства та законодавчого процесу; обмеження системи імунітетів від кримінального переслідування; експертиза нормативно-правових актів; запобігання підкупу суддів тощо); ідеологічні (розвиток партнерства держави і громадських організацій у профілактиці корупції; підвищення ефективності правового виховання у різних сферах суспільного буття; обов'язкове реагування на повідомлення ЗМІ та громадськості про факти корупції тощо).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Невмержицький Є.В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізм протидії : монографія. К. : КНТ, 2008. 368 с.
2. Лагода О.С. Адміністративна процедура : теорія і практика застосування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2007. 21 с.
3. Тихомиров Ю.А., Трикоз Е.Н. Право против коррупции. *Журнал российского права*. 2007. № 5. С. 39–52.
4. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_c16b (дата звернення: 12.04.2021).
5. Аванесов Г.А. Криминология : учебник. М. : Академия МВД СССР, 1984. 498 с.
6. Лунеев В.В. Эффективность борьбы с преступностью и ее отдельными видами в современной России. *Государство и право*. 2003. № 7. С. 106–111.
7. Максимов В.К. Понятие коррупции (криминологический аспект) и меры ее предупреждения в государственном аппарате : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 217 с.
8. Антикоруційна експертиза як засіб запобігання корупції : роз'яснення Міністерства юстиції України від 21.05.2012 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-12> (дата звернення: 15.04.2021).
9. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України № 1395/5 від 24.04.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#Text>
10. Талапина Э. Правовые способы противодействия коррупции. *Право и экономика*. 2006. № 6. С. 3–11.
11. Джужа О., Кирилук А. Криминологічна експертиза як один з напрямів криминологічної практики. *Право України*. 2003. № 10. С. 95–100.
12. Закалюк А.П. Про запровадження в Україні криминологічної експертизи. *Право України*. 1999. № 7. С. 100–104.
13. Лесниевски-Костарева Т.А. Дифференциация уголовной ответственности. Теория и законодательная практика : 2-ое изд. перераб. и доп. М. : НОРМА, 2000. 400 с.
14. Аникин А.А. Взятничество как коррупционное преступление и меры противодействия ему : дис. ... канд. юрид. наук. В., 2009. 225 с.
15. Литвинов О.М. Соціально-правовий механізм протидії злочинності в Україні (теоретичні та практичні засади) : автореф. дис. ... д-р. юрид. наук. Д., 2010. 41 с.
16. Горшенков Г.Н. Антикоруptionная пропаганда как инструмент противодействия коррупции : понятие и сущностное содержание. *Следователь*. 2010. № 10. С. 32–38.