

УДК 342.951:351

Анатолій Суббот,

докт. юрид. наук, професор,
завідувач кафедри публічно-правових дисциплін
Навчально-наукового інституту права
Київського міжнародного університету

Юрій Дем'янчук,

канд. юрид. наук,
докторант кафедри адміністративного права
і процесу та митної безпеки
Університету державної фіскальної служби України

ЗАСОБИ ПРОТИДІЇ ТА ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА

У статті піддано аналізу заходи протидії та запобігання корупції в Україні в сучасних умовах реформування. Здійснено спробу визначення причин неефективності впровадження сучасних антикорупційних заходів. Обгрунтовано необхідність та стратегію розроблення вдосконалених заходів протидії та запобігання корупції з урахуванням визначених причин неефективності.

Ключові слова: корупція, запобігання корупції, протидія корупції, корупційні правопорушення, національна проблема, антикорупційне законодавство, реформування законодавства.

Постановка проблеми. Особлива увага до проблеми корупції в системі державної служби з боку державного управління зумовлена тим, що корумпованість державних службовців набула глобального характеру. Корупція розглядається як невід'ємний складник: з одного боку, двигун української економіки, з іншого боку, гальма української економіки, оскільки сьогодні всі економічні відносини побудовані на корупції. Її причини пов'язані з відсутністю контролю за витратами різного роду ресурсів під час їх реалізації в економічній політиці, бажанням людей заробити за рахунок свого кадрового положення.

Вирішення питань протидії та запобігання корупції повинно базуватися на теоретико-методологічному обґрунтуванні комплексу заходів, адміністративно-правовому підході до пізнання й моніторингу причинного комплексу відтворення феномену «корупція», а також розробленні ефективного адміністративно-правового механізму запобігання та протидії корупційним правопорушенням на сучасному етапі розвитку суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасній правовій науці проблема корупції досліджується постійно, зокрема, С. М. Алфьоровим, М. Ю. Бездольним, В. Т. Білоусом, А. В. Гайдуком, М. І. Мельником, Є. В. Невмержицьким, В. Д. Гвоздецьким, О. П. Рябенко, С. С. Рогульським, С. С. Серьогіним, Р. М. Тучаком, І. В. Чемерисом, І. Г. Яцків. Незважаючи на підвищену увагу та ступінь розробленості проблеми, вважати її вичерпаною ніяк не можна.

У зв'язку із цим особливого значення набуває стратегічний підхід до вирішення цієї проблеми, оскільки корупція неоднорідна і трансформативна.

Мета та завдання статті. Саме тому ми ставимо за мету здійснити аналіз сучасних заходів запобігання та протидії корупції, визначити причини, які заважають впровадженню ефективних засобів протидії корупції, виявити та обґрунтувати можливі дієві способи запобігання проявам корупційних правопорушень в умовах активного реформування законодавства.

Виклад основного матеріалу. Корупція як особливе соціальне явище існує в будь-якому суспільстві, яке потребує управління, і викоринити її повністю неможливо. Проте рівень корупції в різних країнах, у різні епохи різний. В одних державах, де ступінь поширеності різних форм зловживань своїми повноваженнями серед посадових осіб незначний, корупція не підриває основи державності, не заважає нормальному функціонуванню та розвитку суспільства і, отже, не становить серйозної небезпеки. В інших державах, де корупція поширюється на всі сфери суспільства, перетворюється на норму і традицію, вона знижує загальну ефективність державного управління і стає гострою національною проблемою.

Як відомо, корупцією вважають використання особою наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із 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 із ними можливостей [13]. Корупцією також називають підкуп посадових осіб, їх продажність. Загалом,

корупція – це феномен, який охоплює всю сферу економіки і чинить вплив на прийняття рішень державним апаратом, ефективність функціонування бізнесу, тощо. Ми пропонуємо власне розуміння корупції: соціально-правове явище, яке являє собою підкуп (активний чи пасивний) державних, муніципальних чи інших державних службовців (у тому числі немайнового характеру). Однак хотілося б відзначити, що запропоноване визначення не позбавлене недоліків, оскільки однією з умов існування організованої злочинності також є корупція.

Особливо гострою проблемою в Україні корупція стала у 2010 році, коли вона вже уразила всі сфери соціально-економічного життя країни, де стала відігравати велику роль. Вступивши на посаду Президента, П. Порошенко оголосив корупцію національною проблемою.

Він підписав антикорупційні закони «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про запобігання корупції», «Про засади антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів» [9].

Такий план дій передбачає вдосконалення системи управління та підвищення якості юридичної освіти та професійної підготовки суддів. Уведено в дію електронну систему держзакупівель, завдяки якій крадіжка державних грошей стала вкрай складним процесом, підвищено грошове утримання чиновників. Однак ці заходи до значного успіху не привели.

Так, за даними компанії TNS Oprom українці вважають корумпованими: судову систему (89%), законодавчу владу (64%), держслужбовців (74%) і політичні партії (89%) [2, с. 350].

Результатом зростання рівня корупції є значні витрати державного бюджету, які несе українська економіка, що проявляється у нестачі коштів фінансування соціальної сфери, охорони здоров'я, освіти й науки. У результаті це призводить до зниження працездатності та зниження конкурентоспроможності економіки, сприяє поступовій деградації державних інститутів, оскільки вони не виконують належним чином свої безпосередні функції і не спроможні вирішити поставлені завдання. Поступово в суспільстві формується толерантність до корупції, тобто терпимість, що веде до її поширення в ще більших масштабах.

Серед основних видів корупції вважаємо за необхідне назвати корупцію у сфері державної влади, а саме в органах, що здійснюють регулювання та контроль за дотриманням правил і норм, встановлених державою, в органах, керуючих компаніями та підприємствами, в органах, які здійснюють фіскальну й грошову політику; ділову корупцію, що виникає у разі взаємодії влади та бізнесу. Наприклад, у разі господарської суперечки сторони прагнуть заручитися підтримкою судді з метою винесення рішення на свою користь [2, с. 351].

Корупція верхньої влади стосується політичного керівництва і верхніх судів у демократичних системах.

Наступним видом, на нашу думку, слід виділити побутову корупцію, яка породжується взаємодією пересічних громадян і чиновників. До корупційних злочинів такого порядку можна віднести подарунки від громадян і послуги посадовій особі та членам його родини.

Корупція в бізнесі зумовлена розвитком ринкових відносин в Україні і приходом ринкової економіки на зміну командно-адміністративній. Даний вид корупції має особливий вплив на економіку держави, для боротьби з нею державою створюються державні корпорації в різних сферах життя суспільства [1, с. 115].

Дослідження і виявлення причин виникнення корупції та досвіду боротьби з нею в інших країнах дозволяє розробити та запровадити комплекс заходів щодо запобігання та протидії корупції в Україні. До числа найбільш дієвих методів боротьби з корупцією нами віднесені такі:

1. Оптимізація штатів центральних апаратів. Кількість державних службовців має бути приведена у відповідність до повноважень, які покладені на той чи інший орган виконавчої влади. Крім того, в посадових регламентах державних службовців доцільно позначити загальні принципи їх службового зростання, а також закріпити адміністративно-правові механізми використання кадрового резерву і ротатії кадрів в єдиній системі державної служби [7, с. 132].

2. Перероблення законодавчих актів запобігання та протидії корупції. Потрібне розроблення законодавчих актів, які сприяли б удосконаленню дисциплінарної практики і формування режиму припинення корупції [3, с. 15].

3. Можливість вибору для державного службовця. Для зниження рівня необґрунтованого адміністративного розсуду в питанні застосування адміністративного примусу необхідно встановити правовий механізм, який не даватиме державному службовцю можливості вибору між застосуванням заходів попередження і заходів адміністративного покарання у разі виявлення державним службовцем адміністративного правопорушення [12, с. 111].

У всіх випадках виявлення адміністративного правопорушення доцільно застосовувати адміністративні покарання, а не заходи організаційно-попереджувального характеру.

4. Зарубежний досвід боротьби з корупцією. Використання досвіду інших країн у боротьбі із цим явищем, застосування їхніх антикорупційних програм у нашій державі.

5. Створення інститутів із боротьби з корупцією, що мають повноваження для розслідування та припинення даного діяння.

6. Виховання неприйняття корупції в суспільстві.

7. Масштабна реформа державного управління, спрямована на зниження розміру державного апарату та підвищення його ефективності [4, с. 59].

У фаховій юридичній літературі виділяють три стратегії протидії корупції:

1. Суспільне усвідомлення небезпеки корупції та її наслідків (усвідомлення);

2. Попередження та запобігання корупції (правильне управління);

3. Верховенство закону і захист прав громадян (припинення).

Відзначимо, що має місце й інша позиція. Так, дослідники О. Боднарчук, В. Гвоздецький, Л. Кулик, Є. Невмержицький, І. Печенкін, О. Рябченко також виділяють три стратегії:

- 1 – попередження (усувати причини корупції);
- 2 – війна (карати всіх корупціонерів);
- 3 – пасивна протидія (нічого робити не треба – ринок самостійно зменшить рівень корупції до прийнятних розмірів).

У межах першої стратегії варто зазначити, що діяльність, причому узгоджена діяльність усіх трьох секторів, здійснюється за таким вектором:

У рамках першої стратегії (усвідомлення) – це:

- 1) загальний аналіз ситуації та вироблення антикорупційної стратегії;

- 2) антикорупційна громадянська освіта;
- 3) побудова антикорупційних коаліцій;
- 4) вільний доступ до інформації та незалежні засоби масової інформації.

У межах другої стратегії (попередження – правильне управління) – це:

- 1) прозора влада, прозорі процедури (насамперед у бюджетному і виборчому процесі);
- 2) реформування системи державної та муніципальної служби, системи правоохоронних органів;
- 3) громадська участь у процесах запобігання корупції;
- 4) зменшення втручання держави в справи суспільства;
- 5) кодекси етики для політиків, чиновників, підприємців;
- 6) зниження адміністративних бар'єрів для підприємств і впровадження конкурсності (система державних і муніципальних замовлень, грантів та інші конкурсні механізми).

У межах третьої стратегії (припинення – верховенство закону) – це:

- 1) сильна і незалежна судова влада;
- 2) неухильне виконання законів;
- 3) законодавство, яке не допускає можливість появи корупції, і громадська експертиза;
- 4) правова допомога та захист, упровадження інституту омбудсмена та інших правових інститутів.

Цілком погоджуємося, оскільки логіка такого розподілу цілком зрозуміла: спочатку необхідно зрозуміти, що корупція – це неприпустимо, і їй необхідно протидіяти, потім слід попереджати корупцію, усувати її причини, а якщо корупція все ж таки має місце – необхідно припинити її прояви і захищати громадян від її наслідків.

Робота органів влади і структур громадянського суспільства, як зазначає А. Суббот [11, с. 116], повинна вестися відповідно до цих стратегій у двох головних напрямках:

1. Приймати такі законодавчі акти, щоб можливість виникнення корупції при їх виконанні була б мінімальною, і неухильно виконувати їх.
2. Створювати умови як для протидії корупції, так і для громадської участі в даному процесі, розвивати участь і підвищувати ефективність.

При цьому, хочемо звернути увагу, обидва напрями тісно переплітаються, припускають скоординовані дії всіх трьох секторів. Головним, на нашу думку, є другий пункт, але для його реалізації також необхідно вносити зміни у законодавство.

Стратегія протидії корупції повинна будуватися з урахуванням системного характеру цього злочину. Стратегія передбачає розробку і використання системи заходів, яка забезпечує боротьбу з корупцією в однаковому режимі по всій вертикалі влади і повсюдно.

Аналіз пласту досліджень [6, с. 49; 8, с. 115; 10, с. 28] проблеми протидії та запобігання корупції дає підстави стверджувати, що мова повинна йти про введення в дію більш повної та якісної системи заходів протидії корупції. Деякі вчені визначають таку систему як комбінацію політичних, законодавчих, нормативних, громадських й освітніх заходів, заходів зі зміцнення правоохоронної системи, координації відомчих антикорупційних програм і дій на місцях, а також заходів міжнародного співробітництва, спрямованих на викорінення корупції в Україні (В. Гвоздецький, А. Суббот, О. Рябченко).

Окремі ланки запропонованої системи, безперечно, існують і використовуються, але поєднання їх у єдине ціле, в систему, на жаль, немає. Якщо така система буде створена і буде забезпечено гармонійне ефективне функціонування всіх її ланок як єдиного цілого, неодмінно позитивні зрушення у боротьбі з корупцією відбудуться. Існує багато чинників низької результативності боротьби з корупцією. Насамперед слід зазначити, що робота ведеться безсистемно, правоохоронні органи зациклені на окремих приватних проявах корупції, хоча це теж важливо.

Оцінка протидії корупції здійснюється за певними показниками та критеріями, вибір яких є суб'єктивним актом і залежить від конкретної обставинки. Єдиного визначеного підходу до оцінки рівня корупції немає. Немає його ані у нас, ані за кордоном.

Зазвичай оцінка здійснюється за окремими показниками і критеріями корупції лише за різними формами корупційних правопорушень. Тому наведені цифри оцінки є модельними, гіпотетичними. Отже, за оцінкою міжнародних організацій Україна досі за рівнем корупції перебуває на 150 місці зі 180 [12, с. 113].

Загальним об'єктом уваги в боротьбі з корупцією є клас чиновників, які беруть участь у корупційних правопорушеннях. Чиновники можуть бути різного рангу, мати різне становище – такі обставини утруднюють досяжність.

Відомо, що одним з індикаторів наявності корупції може слугувати тривалість перебування чиновника на одному місці. Тому необхідно ввести в практику ротацию чиновників державних органів, періодичне переведення чиновника на нове місце роботи всередині відомства або на аналогічне місце в іншому відомстві, можливо, більш дієвою стане географічна ротация [1, с. 114]. Такі заходи сприятимуть розвину корупційних зв'язків. Головне, щоб причиною переміщення тієї чи іншої особи було не тільки

попередження корупції і, тим більше, не відхід від відповідальності, а державний інтерес.

В ідеалі чиновники, усі без винятку, повинні бути патріотами, для яких визначальним є не гроші, а принцип «спочатку думай про державу, а потім про себе» [2, с. 355]. Влада повинна бути моральною. Але якими б чиновники з першого погляду не здавалися чесними і добропорядними, всі вони повинні перебувати під постійним громадським наглядом, що, однак, не має заважати їм вирішувати основні державні завдання. Заповідь поведінки нового чиновника – добре ставлення до людей. Звичайно, як і на всіх чесних трудівників, на чиновників можуть поширюватися певні стимули у формі надання їм моральної допомоги.

Деяко корисне можна брати з досвіду боротьби з корупцією в інших країнах. У Малайзії, наприклад, боротьба з корупцією принесла свої результати після видання закону, згідно з яким усі чиновники, які за час служби не були викриті в ганебних корупційних діях, при звільненні за віком отримують гідну пенсію і соціальні блага, можуть жити, ні в чому собі не відмовляючи. Під час служби чиновник справно виконує свої обов'язки, не бідує, але і не може розбагатіти [12, с. 117].

Досвід Фінляндії свідчить, що викритий у хабарництві чиновник або поліцейський позбавляється права працювати в державних органах, має проблеми і з працевлаштуванням.

Найбільш помітні зусилля в боротьбі з корупцією демонструють США. Там діють «Принципи етичної поведінки урядових чиновників і службовців» 1990 р.; закон про етику в урядових установах 1978 року, який встановив обов'язкову звітність деяких категорій службовців про їхній фінансовий стан; закон про контроль над організованою злочинністю, який передбачає статус недоторканності для деяких свідків; система федеральних законів про боротьбу з рекетом, тиском, корупцією, організованою злочинністю – так звані закони РІКО, прийняті ще в 1970 р. Варто наголосити, що саме на основі законів РІКО Сполученим Штатам вдалося знизити рівень корупції, організованої злочинності, наркобізнесу. Сутність законів в активному застосуванні інституту конфіскації у членів злочинних організацій, корупціонерів і застосуванні кримінальної відповідальності до юридичних осіб [5, с. 35].

Використовуючи закордонний досвід, треба враховувати, що для досягнення реального успіху в її подоланні треба, щоб нетерпимість до корупції стала частиною нашої загальнонаціональної культури. Це завдання сьогодні повинно вирішуватися комплексно, одночасно в усіх напрямках: від вдосконалення законодавства, роботи правоохоронної і судової систем – до правової просвіти та виховання в громадянах нетерпимості до будь-яких, у тому числі побутових, проявів соціального зла. Крім того, з метою недопущення помилок, які можуть позначитися на захищеності прав, свобод і законних інтересів громадян і організацій, вкрай важливо забезпечити правильне й однакове застосування законодавчих новел.

У практиці боротьби з корупцією дуже важливо враховувати, що чиновники за визначенням дуже бояться, що їхня злочинна діяльність (корупція) стане широко відома і це буде означати фактичну смерть їхньої чиновницької кар'єри. Неминучість покарання стримує їх.

Висновки

Для боротьби з кожним видом корупції потрібен системний підхід, необхідно враховувати взаємозв'язок між видами корупції. Корупцію неможливо побороти в окремії сфері, тільки боротьба з усіма її проявами може змінити ситуацію на краще.

Окрім зазначених, дієвих засобів протидії та запобігання корупції в розвинутих країнах, існують й інші інструменти боротьби з корупцією у вищих ешелонах влади. У ряді країн світу в особливих випадках застосовується практика конфіскації майна без обвинувального вироку (в Італії, Нідерландах, США, Великобританії, Філіппінах, Австралії, Канаді, Колумбії).

У деяких державах застосовувався особливий порядок судочинства за корупційні злочини, скоєні вищими посадовими особами (Замбія, Нігерія).

Важливо наголосити, що успішні розслідування корупційних злочинів на вищому рівні зазвичай проводилися після зміни влади в країні, а також під іноземною юрисдикцією, що забезпечувало незалежність та об'єктивність судочинства.

Окрім того, боротьба з «великою корупцією» має не тільки бути системною і спрямованою проти окремих представників вищої бюрократії, але й стосуватися третіх осіб, які брали участь у схемах незаконного збагачення, в тому числі представників комерційних структур.

І останнє: метою розслідування випадків корупції у державній службі має бути не тільки покарання учасників злочину, але й розшук і повернення державі незаконно привласнених активів.

Список використаних джерел:

1. Агеев В. Н. Противодействие «государственной коррупции»: зарубежный опыт / В. Н. Агеев // Следователь. – 2014. – № 8. – С. 114–117.
2. Боротьба з корупцією в Грузії: досвід для вивчення та наслідування в Україні / О. Г. Боднарчук // Актуальні проблеми держави і права. – 2014. – Вип. 71. – С. 349–356.
3. Гвоздецький В. Д. Оновлення адміністративно-правового механізму запобігання і протидії корупції в Україні, урухомлене революцією гідності // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. – № 4 (75). – 2014. – С. 4–23.
4. Кулик Л. М. Проблема асоціального у людській свідомості та поведінці / Л. М. Кулик // Морально-етичні засади реформування кримінального законодавства України. – Дніпропетровськ: Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ, 2015. – С. 59–61.
5. Лавренюк Ю. Ф. Пріоритетні напрями антикорупційної політики України / Ю. Ф. Лавренюк // Державне управління. – 2014. – № 1 (1). – С. 35–37.
6. Марчук М. П. Основні напрями державної політики щодо протидії корупції в Україні // «Young

Scientist». – Юридичні науки. – № 3 (30). – March, 2016. – С. 470–473.

7. Невмержицький Є.В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії : монографія / Є. В. Невмержицький. – К. : КНТ, 2008. – 368 с.

8. Печенкін І. Антикоруційна реформа в Україні: місце і роль органів прокуратури як координатора протидії злочинності та корупції / І. Печенкін // Віче. – 2015. – № 4. – С. 24–27.

9. Президент України Петро Порошенко підписав антикорупційні закони // Офіційний сайт Національної Асоціації Адвокатів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/news/prezident-ukrayini-petro-poroshenko-pidpisav-antikorupciyni-zakoni>.

10. Рябченко О. П. Забезпечення реалізації права на справедливий суд: окремі законодавчі новели / О. П. Рябченко // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. – 2015. – № 1. – С. 70–74.

11. Суббот А. І. Шляхи покращання правового забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах / А. І. Суббот, В. М. Костенко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2014. – № 1. – С. 115–120.

12. Чемерис І. В. Зарубіжний досвід протидії корупції в системі державного управління / І. В. Чемерис // Стратегічні пріоритети. – 2015. – № 3(12). – С. 110–118.

13. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

В статті подвергнуто аналізу заходи протидії та попередження корупції в Україні в сучасних умовах реформування. Підприємливо спробовано визначити причини неефективності впровадження сучасних антикорупційних заходів. Обґрунтовано необхідність, і стратегія розробки удосконалених заходів протидії та попередження корупції з урахуванням виявлених причин неефективності.

Ключевые слова: корупція, попередження корупції, протидія корупції, корупційні правопорушення, національна проблема, антикорупційне законодавство, реформування законодавства.

The article analyzed measures of counteraction and prevention of corruption in Ukraine in modern conditions of reforming. An attempt to determine the reasons for the ineffectiveness of the introduction of modern anti-corruption measures. The necessity and strategy of the development of improved measures to counter and prevent corruption, taking into account the identified causes of inefficiency.

Key words: corruption, prevention of corruption, combating corruption, corruption offenses, national problem, anti-corruption legislation, reform legislation.

