

УДК 343.35(477):316.65

В.Д. Гвоздецький,
кандидат філософських наук, професор,
академік Української академії наук з державного управління

КОРУПЦІЯ В УКРАЇНІ: РЕЗУЛЬТАТИ ОЦІНЮВАННЯ ТА НАПРЯМИ ФОРМУВАННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ

У статті розглядаються питання оцінювання корупції в Україні з боку населення та встановлено залежність від такого оцінювання заходів із запобігання і протидії корупційним правопорушенням. Внесено низку пропозицій із посилення протидії корупції та зміни громадської думки щодо корупційних правопорушень

Ключові слова: корупція, корупційні правопорушення, громадська думка, опитування населення, адміністративні корупційні правопорушення, кримінальні корупційні правопорушення.

В статье рассматриваются вопросы оценки коррупции в Украине населением и установлено зависимость от такого оценивания мероприятий по предупреждению и противодействию коррупционным правонарушениям. Внесен ряд предложений по усилению противодействия коррупции и изменению общественного мнения относительно коррупционных правонарушений.

Ключевые слова: коррупция, коррупционные правонарушения, общественное мнение, опрос населения, административные коррупционные правонарушения, уголовные коррупционные правонарушения.

Several issues about the estimation of the corruption in Ukraine from the point of view of population and the dependence from such estimation the activities concerning the prevention and counteraction to the corruption are considered. Some proposals concerning the strengthening of the struggle against corruption as well as the changing of public opinion about the corruption transgressions were done.

Keywords: corruption, corruption transgressions, public opinion, public inquiry, administrative corruption transgressions, criminal corruption transgressions.

Корупція в Україні має ознаки загальнонаціонального лиха й незважаючи на прийняті законодавчі акти, певне бажання окремих політиків, органів влади та органів місцевого самоврядування, програми та плани з протидії їй, вона існує і активно прогресує. При цьому ми повинні зазначити, що державний апарат в цих умовах втрачає надійність і керованість і таким чином створюється безпосередня загроза національній безпеці України. Заходи, які спрямовані на запобігання і протидію корупції, повинні стати адекватними темпам розростання корупції і водночас орієнтованими на адміністративний напрям запобігання і протидії їй, адже використання засобів кримінальної юстиції наразі до бажаних результатів не призвели. Ми не згадуємо в цьому випадку про адміністративні засоби запобігання і протидії корупційним правопорушенням.

В Україні, на жаль, до сьогодні не сформована система запобігання і протидії корупційним правопорушенням, і одним з основних недоліків, який не дає сформувати таку систему, є відсутність самої системи оцінювання корупційних правопорушень, яка існує в більшості країн світу і допомагає в протидії цьому явищу.

Метою статті є вироблення системи оцінювання рівня корупції в Україні та напрямів запобігання і протидії корупційним правопорушенням, які поряд з кримінально-правовими будуть сприяти протидії такому явищу.

У юридичній літературі питанням оцінювання рівня корупції в суспільстві, а також запобігання і протидії корупції останнім часом приділялася велика увага. Було підготовлено декілька дисертаційних досліджень: “Адміністративно-правові засади боротьби з корупцією” Тучак Р.М. [1], “Заходи адміністративного примусу у боротьбі з корупцією в Україні” Гайдук А.В. [2], “Адміністративно-правові засади протидії корупції в органах внутрішніх справ” Ткаченко О.В. [3], “Адміністративна відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування за корупційні діяння” Йосифович Д.І. [4], “Адміністративно-правовий механізм протидії корупції в органах внутрішніх справ” Алфьорова С. М. [5], “Взаємодія суб’єктів боротьби з корупцією (адміністративно-правовий аспект)” Заброді Д. Г. [6], “Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції” Мельник М.І. [7] та низку інших. Було підготовлено ряд навчальних посібників та монографій [8, 9, 10, 11]. В окремих вищих навчальних закладах юридичного профілю почали викладатися спеціальні курси щодо протидії і запобігання корупції. Протягом останніх років за приблизними даними було прийнято понад 70 різних нормативних актів щодо запобігання і протидії корупційним правопорушенням. Серед них ми визначимо останні, такі як Закон України “Про засади запобігання і протидії корупції” [12], Указ Президента України “Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки” [13], Указ Президента України “Про Порядок організації проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на заняття посад, пов’язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування” [14] та багато інших.

Вже в 2014 році на засіданні Верховної Ради України було прийнято ще один Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв’язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України” [15]

Разом з тим всі зазначені заходи не призвели до бажаних результатів. Причинами, на нашу думку, є такі фактори як відсутність політичної волі у сфері запобігання і протидії корупційним правопорушенням, низька ефективність діяльності правоохоронних органів у сфері запобігання і протидії корупційним проявам, відсутність свободи засобів масової інформації, а, головне, відсутність системи оцінювання рівня корупції в Україні та напрямів запобігання і протидії корупційним правопорушенням, а також сприйняття більшою кількістю населення корупції як системи суспільних відносин.

Визначаючи основні напрями запобігання і протидії корупції на сучасному етапі розвитку держави та суспільства, треба враховувати те, що корупція є наслідком, а не причиною негараздів у реформуванні економіки держави; пошук найбільш ефективних шляхів протидії їй треба здійснювати на основі удосконалення законодавства держави та державного регулювання економічного життя суспільства, проте перш за все треба змінити стратегію оцінювання корупції в Україні.

Ми пропонуємо визначити основні види корупційних діянь, які були обрані працівниками ОБСЄ в Україні і за якими проводилися опитування громадської думки стосовно корупційних правопорушень [16]. Дослідники виокремили три рівні корупційних правопорушень: корупційні злочини, адміністративні корупційні правопорушення, порушення професійної етики або суспільної моралі, що не є корупцією з юридичної точки зору.

До корупційних злочинів, які використовувалися дослідниками, було віднесено такі:

- сплата особою, яка є здоровою, хабара за одержання листка непрацездатності. У цьому випадку в результаті проведеного опитування 63 % населення вважали, що це корупційний злочин, проте 30 % вважали, що це порушення професійної етики, а 7 % визначили це як нормальну поведінку у зв'язку з низьким рівнем оплати праці лікарів.

- студенти, які навчаються у вищих навчальних закладах, сплачують гроші за экзамен викладачам або дарують цінні подарунки за позитивні оцінки напередодні экзамену. У результаті опитування 55 % населення вважало, що викладач вчиняв корупційний злочин, 27 % вважали, що він порушував професійну етику або суспільну мораль, а 18 % вважали, що у зв'язку з низькою оплатою праці викладачів дії викладача є виправданими і він діяв відповідно до встановлених у суспільстві традицій.

- прикладом отримання неправомірної вигоди у сфері підприємництва в опитуваннях була ситуація, коли підприємець, який отримав пільговий кредит, купував путівку для сина керівника банку, який надав йому кредит. 59 % населення, яке було опитано, вважали, що це корупційний злочин, але 31 % населення не вважали такі дії корупцією. При цьому 4 % вважали, що керівник банку не може нести відповідальність взагалі, адже такий кредит може отримати будь-який підприємець, 4 % вважали, що такі відносини характерні для ведення бізнесу, інші вважали, що син банкіра не має стосунку до корупції або це нормально для відносин у сфері підприємницької діяльності.

- більш високий рівень корупції було охарактеризовано тим, що для опитуваних було поставлено питання, чи є правомірною оплата підприємцем відпочинку родині народного депутата за те, що він подав законопроект, який передбачав преференції для бізнесу підприємця. У цьому випадку понад 75 % респондентів визнали, що це було корупційним правопорушенням. Проте 12 % вважали, що це просто порушення депутатської етики, а 8 % – що це нормальний спосіб захисту власних інтересів. Разом з тим, 4 % не вважали ці дії корупційними.

- разом зі злочинами у сфері державного управління дослідники розглядали і правопорушення, які наразі визнані адміністративними. Наприклад, працівник ЖЕКУ повинен надати громадянину довідку про його борг за комунальні послуги. Така довідка потрібна громадянину терміново, але працівник ставить умову, що вона буде видана тільки згідно із законом за 15 діб. Для прискорення видачі довідки громадянин заносить до кабінету працівника шампанське та коробку цукерок. Питання вирішується за одну годину. Результати опитування населення показали, що тільки 35 % вважали це корупційними правопорушенням. 25 % вважали це нормальною поведінкою, адже працівник ЖЕКУ отримує невелику заробітну плату, 23 % вважали це порушенням професійної етики, а 17 % – порушенням суспільної моралі.

- у сфері неправомірного сприяння призначення на посаду (адміністративне правопорушення) було сформовано питання, чи є корупційним правопорушенням сприяння заступника міністра працевлаштуванню свого племінника до державного підприємства, яке підпорядковується міністерству, в якому працює заступник міністра. Результати опитування респондентів показали, що лише 39 % вважають це правопорушення корупційним, 21 % вважали, що такі дії є нормальними, 28 % – що це є порушення професійної етики, а 11 % – порушенням суспільної моралі.

- у сфері порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4 КУпАП [17]) було сформовано питання, чи є

корупційним правопорушенням дії Міністра охорони здоров'я, який є співвласником великої мережі аптек. У результаті аналізу відповідей осіб, яких опитували, встановлено, що 58 % вважали це корупційним правопорушенням, 12 % – нормальною поведінкою, 22 % – порушенням професійної етики, а 8 % – порушенням суспільної моралі.

– стосовно порушень, визначених статтею Кодексу України про адміністративні правопорушення 172-5 “Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви)”, було поставлене запитання такого типу: інспектор податкової служби отримав подарунок (портативний комп’ютер) від фірми, яку він перевіряє щоквартально. Результати відповідей респондентів свідчать, що 69 % вважають це корупційним правопорушенням, 9 % – нормальною поведінкою, 16 – порушенням професійної етики, а 5 – порушенням суспільної моралі.

Дослідниками було сформовано й інші запитання, але загальним є висновок, що від 54 до 76 % населення сприймають кримінально карані корупційні правопорушення як злочини. Разом з тим, для заходів щодо кримінального покарання осіб, які підлягають такому покаранню, ці відсотки невеликі. Існує також певний відсоток населення, які вважають згадані діяння не як злочини, а як порушення професійної етики або суспільної моралі. Найбільш незрозумілим є сприйняття корупційних правопорушень, за які настає кримінальна відповідальність, у сфері освіти та охорони здоров'я.

Більш корупційними правопорушення визнаються з боку тих, хто одержує неправомірну вигоду, а не з боку тих, хто, їх дає. Тобто у суспільстві існує думка, що будь-які питання можна вирішити за допомогою хабара.

Щодо корупційних правопорушень, які тягнуть за собою адміністративне стягнення, зазначено, що досить низький відсоток населення сприймає дії посадовців як корупційні правопорушення. У цілому такі дії вважають корупційними від 13 до 62 % населення. Найменше сприймають дії посадовців як корупційні у сфері працевлаштування близьких осіб. Високим є рівень толерантності до корупції на побутовому рівні, адже підкуп державного службовця чверть опитаних не вважають корупційним діянням.

Разом з тим, більшість громадян розуміє, що дії посадовців є неправильними, але вони ідентифікують їх з порушеннями суспільної моралі та професійної етики.

Запобігання і протидія корупції повинні бути постійними; головні зусилля потрібно спрямувати на профілактику корупційних діянь з урахуванням вимог сьогодення та прогнозів на найближчу перспективу на усунення причин та умов поширення корупції в Україні, а не на притягнення до відповідальності окремих корупціонерів. Успішна протидія корупції в цих умовах неможлива без посилення репресивних заходів, пов'язаних з встановленням кримінальної відповідальності за корупційні діяння, без активізації роботи правоохоронних органів зі своєчасного виявлення правопорушень та покарання за їх здійснення.

Результати проведених досліджень свідчать, що приблизно третя частина населення України ще не сприймає корупцію як антисуспільну поведінку, яка сприяє знищенню державного механізму. Тому в підсумку ми пропонуємо декілька шляхів усунення зазначених факторів.

Перш за все за цим напрямом повинні використовуватися методи адміністративної опініоніки – формування громадської думки завдяки впливу адміністративних заходів. При цьому така громадська думка повинна формуватися не лише засобами масової інформації, а, в першу чергу, посадовими особами, які мають певні можливості щодо корупційних схем.

З іншого боку, антикорупційна пропаганда має здійснюватися в усіх навчальних закладах, громадських організаціях і установах.

Крім того, проведення антикорупційної діяльності має супроводжуватися чітким інформаційним забезпеченням. Чим більше населення знає про факти корупції, тим воно більш активно буде брати участь у зменшенні її рівня.

Не слід забувати також і про діяльність правоохоронних органів, які самі в першу чергу повинні бути очищені від корупції. Також слід надати їм більш широкі повноваження (особливо це стосується проведення оперативно-розшукової діяльності та використання її результатів у судовій практиці).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Тучак Р.М.* Адміністративно-правові засади боротьби з корупцією : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Р.М. Тучак. – Х., 2007. – 198 с.
2. *Гайдук А.В.* Заходи адміністративного примусу у боротьбі з корупцією в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А.В. Гайдук. – К., 2006. – 194 с.
3. *Ткаченко О.В.* Адміністративно-правові засади протидії корупції в органах внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.В. Ткаченко – К., 2008 – 190 с.
4. *Йосифович Д.І.* Адміністративна відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування за корупційні діяння : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Д.І. Йосифович – Львів, 2009 – 235 с.
5. *Алфьоров С.М.* Адміністративно-правовий механізм протидії корупції в органах внутрішніх справ : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / С.М. Алфьоров. – Х., 2011. – 403 с.
6. *Мельник М.І.* Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.08 / М.І. Мельник. – К., 2002. – 412 с.
7. *Заброда Д.Г.* Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Д.Г. Заброра. – К., 2005. – 233 с.
8. *Невмержицький Є.В.* Корупція в Україні : причини, наслідки, механізми протидії : монографія / Є.В. Невмержицький. – К., 2008. – 368 с.
9. *Мельник М.І.* Корупція – корозія влади / М.І. Мельник. – К. : Юридична думка, 2004. – 398 с.
10. *Мельник М.І.* Корупція : сутність, поняття, заходи протидії : монографія / М.І. Мельник. – К. : Атіка, 2001. – 304 с.
11. *Гвоздецький В.Д.* Організаційно-правові засади запобігання і протидії корупції в Україні : монографія / В.Д. Гвоздецький. – К. : МП “Леся”, 2011. – 592 с.
12. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
13. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки : Указ Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1001/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/14092.html>.
14. Про Порядок організації проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на заняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування : Указ Президента України від 25 січня 2012 року № 33/2012.
15. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України : Закон України від 13 травня 2014 року № 1261-VII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
16. Оцінювання рівня корупції: засади української моделі : науково-практичний посібник / О.В. Сердюк, І.М. Осика, О.В. Волянська, М.Ю. Огай. – К. : Атіка, 2011. – 116 с.
17. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон УРСР від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1984. – Додаток до № 51.

Отримано 16.05.2014