

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**  
удосконалення та розвиток



№ 12, 2011

[Назад](#)[Головна](#)

УДК351:328.185

*О. Я. Прохоренко,*  
кандидат наук з державного управління, доцент кафедри державного управління і менеджменту, Національна академія державного управління при Президентові України  
*О. О. Гринчак,*  
здобувач, Національна академія державного управління при Президентові України

## УКРАЇНА І КРАЇНИ РОЗВИНЕНОЇ ДЕМОКРАТІЇ У ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

### UKRAINE AND COUNTRIES OF THE DEVELOPED DEMOCRACY IN COUNTERACTION CORRUPTION

**Анотація.** У статті вивчено розвиток міжнародної співпраці розвинених країн у протидії корупції. Проаналізовано і показано роль та значення України у цій боротьбі.

**Ключові слова:** корупція, економіка, міжнародна співпраця, європейська інтеграція.

**Annotation.** In the article development of international cooperation of the developed countries is studied in a fight against a corruption. Analysed and rotned role and value of Ukraine in this fight.

**Key words:** corruption, economy, international cooperation, European integration.

*Актуальність теми.* Євроінтеграційні процеси на сучасному етапі вимагають приведення соціальних стандартів у відповідність до європейських, оскільки сумний досвід доношування країн-учасників змушує країни з розвиненими економіками більш ретельно відноситися до майбутніх членів-учасників Євросоюзу. У цьому контексті важливою проблемою виступає довіра європейського співтовариства до майбутніх членів Євросоюзу, особливо до України. На заваді до цього в Україні виступають різні соціальні аномалії, серед яких на рівні з високими показниками злочинності існує широко поширена корупція. Для подолання цього явища Україна веде спільну з країнами, що мають розвинену економіку протидію корупції не тільки у своїй державі, але й на міжнародному рівні. Саме тому для вітчизняної науки державного управління важливим виступає дослідження цього досвіду та пошуку шляхів його оптимізації.

*Стан наукової розробки проблеми.* Останнім часом значна кількість дослідників вивчає досвід участі України у міжнародній співпраці із розвиненими країнами у боротьбі із корупцією. Такі вчені, як М.В. Буроменський, В.М. Гребенюк, С.Ф. Константінов, М.І. Мельник, І.С. Нуруллаєв, С.Д. Скулиш та інші, розроблюють проблеми міжнародного співробітництва у процесі подолання корупції. У той же час, у нових умовах розбудови антикорупційного законодавства недостатньо вивченими залишаються особливості участі України у міжнародній антикорупційній боротьбі.

*Мета і завдання дослідження.* Метою і завданням даної статті є вивчення досвіду міжнародної співпраці у процесі подолання корупції, вивчення ролі участі у ньому України та визначення особливостей щодо участі України у міжнародній антикорупційній боротьбі.

*Виклад основного матеріалу.* Ефективна протидія будь-яким антисоціальним проявам не в останню чергу залежить від правильного розуміння сутності, витоків цих явищ. Одним з них є корупція, прояви якої можуть мати фатальні для держави і суспільства в цілому наслідки, створюють вагомі перешкоди для реалізації прав та свобод людини і громадянина. Витоки корупції — в людських негативах, які породжують намагання встановити особливу систему зв'язків та відносин з метою отримання і розподілу незаконних прибутків. Для цього використовуються як прогалини в законодавстві, що провокують стихійну появу нормативно нерегламентованих додаткових видів діяльності, так і прямі порушення існуючих норм і правил. Така система складається незалежно від ступеня розвитку суспільства і економічних стосунків. З точки зору інтересів суспільства питання полягає лише в масштабах цього явища. За досягненням певного значення рівня корупції, який вимірюється ступенем довіри населення до влади, суспільство фактично лишається без ефективного управління. Таким чином виникає реальна загроза існуванню самого суспільства. За таких умов цілком зрозумілим є той факт, що протидія корупції вважається одним з пріоритетних завдань значної кількості держав [1, с. 27].

Участь України у міжнародному співробітництві у боротьбі з корупцією передбачає необхідність внутрішньодержавної імплементації норм міжнародних антикорупційних конвенцій. Остаточна неузгодженість на міжнародному рівні окремих норм різних антикорупційних конвенцій, ухвалених як у рамках ООН, так і в Раді Європи, може створювати труднощі під час їх імплементації. Імплементація деяких норм міжнародних антикорупційних конвенцій може бути пов'язаною з необхідністю узгодження їх з особливостями та традиціями національної правової системи. Неузгодженість українського антикорупційного законодавства з ідеологією та основними нормами антикорупційних конвенцій може мати негативні наслідки, зокрема через неспроможність повноцінного перебування держави в міжнародному співробітництві у боротьбі з корупцією [2, с. 78].

Законодавчі ініціативи щодо побудови антикорупційної політики в Україні за останні роки істотно почастишали. Зазначимо, що Верховною Радою України 11 червня 2009 року було прийнято пакет антикорупційних законів. Цей пакет складався з трьох Законів: «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення». Проте окремі положення вказаних законів не відповідали чинному законодавству, запропоновані у них заходи вирізнялися безсистемністю, запутаністю і дискусійністю. Крім того, громадськість та експерти неодноразово висловлювали критичні зауваження щодо цих законів. Зокрема, наголосувалося на неможливості їхнього застосування, оскільки вони порушують гарантовані Конституцією України права і свободи громадян. В результаті вони були направлені на доопрацювання. Результатом доопрацювання Національним антикорупційним комітетом пакета антикорупційних законів, приведення їх спірних норм у відповідність до Конституції України з урахуванням пропозицій, висловлених Групою країн проти корупції Ради Європи (GRECO), і застережень, викладених Конституційним Судом України у Рішенні від 6 жовтня 2010 року № 21-рп/2010 (справа про корупційні правопорушення та введення в дію антикорупційних законів), а також пропозицій експертів і представників громадськості стало розроблення нового Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» (реєстр. № 7487 від 17 грудня 2010 року) [3], який був прийнятий Верховною Радою України 7 квітня 2011 року. Одночасно був прийнятий і Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення», яким встановлена адміністративна та кримінальна відповідальність за вчинення корупційних правопорушень та злочинів [4, с. 23].

У зв'язку з набуттям для України чинності Цивільної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією з 1 січня 2006 року Україна стала сороковим членом GRECO. Приєднавшись до GRECO, Україна зобов'язалась брати участь у процесі взаємної оцінки у рамках Групи. У травні 2009 року на пленарному засіданні GRECO затверджено звіт щодо виконання Україною антикорупційних рекомендацій цієї міжнародної організації. Ці рекомендації надано Україні за результатами першого та другого раундів оцінки. Зазначені раунди оцінки були присвячені діяльності спеціалізованих органів, які займаються попередженням корупції, питанням імунітету посадових осіб щодо кримінального переслідування, а також питанням виявлення, вилучення та конфіскації доходів та іншого майна, отриманих внаслідок корупції, попередження корупції в системі державного управління, відповідальності юридичних осіб за корупційні злочини [5].

Імплементатія в Україні Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією повинна відбуватися із врахуванням відмінностей в розумінні термінів у Конвенції та в українській правовій традиції, а також недосконалість перекладу Конвенції українською мовою. Недотримання цих обставин може призвести до невідповідності імплементованого законодавства міжнародно-правовим зобов'язанням держави [2, с. 79].

Ще однією платформою співробітництва у сфері запобігання та протидії корупції є Організація економічного та соціального розвитку (ОЕСР), і зокрема, її Антикоруційна мережа для Східної Європи та Центральної Азії. В рамках роботи ОЕСР у 2003 році представниками урядових делегацій Вірменії, Азербайджану, Грузії, Російської Федерації, Таджикистану та України схвалено Стамбульський план дій по боротьбі з корупцією Антикоруційної мережі для Східної Європи та Центральної Азії ОЕСР. Основними принципами Стамбульського плану дій є розвиток ефективної і прозорої системи державної служби, посилення боротьби з хабарництвом та забезпечення чесності в бізнесі, підтримка активної участі громадськості у реформах [5].

Необхідність об'єднання зусиль держав, громадських організацій та окремих громадян з протидії корупції, розробки загальних положень боротьби з цим антисоціальним явищем постала вже досить давно. Важливим кроком для координації зусиль всіх суб'єктів протидії корупції стала 13-та Міжнародна конференція з протидії корупції. Конференція проходила в Афінах (Греція) з 28 жовтня по 2 листопада 2008 року, координатором її діяльності виступила Transparency International, організатором був уряд Греції, учасниками стали 1300 чоловік з 135 країн світу, які представляли державний, громадський та приватний сектори економіки, а також незалежні учасники. Фактично, конференція стала ще одним кроком у закріпленні міжнародної взаємодії з протидії корупції після 12-ї Міжнародної конференції (Гватемала, 2006). Тут розглядалися питання щодо ознайомлення міжнародної спільноти з новими інструментами та засобами протидії корупції, викорінення її з свідомості людей. Було зазначено, що фінансова та економічна кризи, глобальні зміни клімату з якими зіткнулось людство не в останню чергу була спричинена корупцією та порушенням соціально-етичних норм. Корупція підриває стабільність у численних сферах життя суспільства, починаючи з створення перешкод щодо правомірного розподілу національного багатства, і закінчуючи перешкодами нормальному функціонуванню державної влади, коли основні проблеми залишаються невирішеними, або ж їх вирішення відбувається не на засадах справедливості [1, с. 28].

У сучасному світі корупція є одним із видів соціальних відносин. Її соціологічному вивченню присвячені декілька праць, проте головною проблемою залишається відсутність чіткої концептуалізації об'єкта дослідження. З одного боку, корупція трактується як певне соціальне явище, що розглядається на високому рівні соціальної інтеграції. З другого боку, це соціальне явище досліджується на рівні настанов респондентів, а рідше - на рівні поверхневого аналізу повсякденної практики. Найбільш відомі роботи (проте, і їх небагато) присвячені побудові різноманітних індексів корупції, за допомогою яких різні державні установи, владні інституції порівнюють між собою за рівнем корупції. Всіх дослідників соціальних умов виникнення корупції як явища об'єднує думка про те, що корупція зростає у перехідні періоди. Так було після Другої світової війни під час модернізації, яка супроводжувалась масштабною корупцією. Саме під час перенесення політичних, правових та економічних інститутів західних демократій на принципи інше соціальне підґрунтя спостерігається їх відторгнення або переродження на протилежні. Норми, призначені для підтримки багатопартійності, створюють чорний ринок торгівлі депутатськими крислами, інститут банкрутства перероджується в інструмент терору проти успішних підприємців. Проблема полягає у тому, що формальні інституційні зміни призводять до виникнення двох наслідків: по-перше, старі неформальні норми і практики чинять опір втіленню нових формальних норм; а по-друге, з'являються нові неформальні норми і правила, які посилюють перший ефект. Саме у цей проміжок між старим і новим вкорінюється корупція як інструмент такого спротиву. Причому, чим масштабнішими є інституційні зміни, тим більший простір для появи і зростання нових форм корупції. Таким чином, корупцію можна вважати індикатором неефективності інституційних змін [4, с. 25].

Відтак, рекомендації групи держав проти корупції не обмежуються загальними пропозиціями щодо оцінки законодавства, а спрямовані на справжню уніфікацію антикорупційного законодавства. Така уніфікація розглядається як одне з головних міжнародно-правових зобов'язань держав-членів Групи. Саме в цій площині ключовими питаннями національної імплементатії вважаються: створення організаційно-правових умов для здійснення належної публічної політики у сфері антикорупції; ухвалення належного законодавства у сфері виявлення та покарання корупції; створення належних національних антикорупційних органів із запровадженням громадського контролю за їхньою діяльністю; мінімізація імунітетів із збереженням ефективного правового механізму їх позбавлення; запровадження прозорості в діяльності органів держави та місцевого самоврядування; створення сучасної державної служби [6, с. 135].

Не можна не згадати участь України і в зовнішньополітичній ініціативі держав-членів ЄС «Східне партнерство», яку було започатковано у 2009 році з метою створення необхідних умов для прискорення процесу політичного об'єднання й подальшої економічної інтеграції між Європейським Союзом і зацікавленими країнами-партнерами. Наведені приклади участі України в міжнародному співробітництві засвідчують активну позицію України у сфері запобігання та протидії корупції. Міжнародні документи в цій сфері, як правило, не передбачають конкретних санкцій за порушення домовленостей чи ігнорування рекомендацій. Водночас працюють інші два стимули: зовнішній – імідж держави на міжнародній арені та внутрішній – розвиток національної економіки. Звіти міжнародних експертів мають суттєвий вплив на привабливість держави для іноземних інвесторів. І це є головним стимулом. Для України позитивна оцінка з боку експертів Ради Європи, ООН, ОЕСР та інших організацій є особливо важливою в контексті прагнення нашої держави інтегруватися до європейського простору. Міністерство юстиції України відіграє ключову роль в процесі міжвідомчої координації міжнародного співробітництва у сфері протидії та запобігання корупції. Зокрема, Міністерство юстиції є відповідальним за співпрацю з GRECO, представник міністерства очолює делегацію України в GRECO. Окрім того, Міністерство координує проведення Україною самооцінки щодо дотримання положень Конвенції ООН проти корупції, співробітництво в рамках тематичної платформи №1 ініціативи ЄС «Східне партнерство», присвяченої сфері боротьби з корупцією. Зважаючи на існуючий досвід Міністерства юстиції у співпраці з міжнародними організаціями у цій сфері, також планується визначити його координатором реалізації заходів передбачених Стамбульським планом дій [5].

Загалом формування єдиної державної антикорупційної політики крім наявності політичної волі та суспільної свідомості в питанні попередження проявів корупції потребує належного законодавчого забезпечення (комплекс нормативно-правових приписів, що визначають, регулюють і допускають здійсненість механізмів запобігання корупції, а також відповідальність за вчинення корупційних порушень), формування дієвої системи державних органів, забезпечення належного координування і реалізації антикорупційної політики, здійснення превентивних заходів щодо запобігання корупції та її подолання. Побудова цілісної інституційної системи повинна відповідати міжнародним стандартам (зокрема, конвенціям ООН і Ради Європи проти корупції, рекомендаціям GRECO, Стамбульського плану дій антикорупційної мережі ОЕСР), світовій практиці [7]. При цьому доцільно враховувати особливості української правової системи, політичної волі та ментальності громадян [4, с. 27].

*Висновки.* Таким чином, Україна відіграє суттєву роль у боротьбі із корупцією у взаємовідносинах із країнами з розвиненими економіками. На наш погляд це має відбуватися у взаємодії, оскільки:

- по-перше, для України є важливим досвід подолання корупційних проявів у європейських країнах;
- по-друге, для розвинених країн подолання корупції стратегічно важливе, враховуючи економічне співробітництво із Україною (захист інвестицій, державні гарантії імпорту-експорту тощо);
- по-третє, подолання корупції є основним фактором євроінтеграції України, тому, що подолання корупції в Україні оздоровить економіку і створить з Україною прогнозованого надійного партнера для країн Європейського Союзу. У подальшому наукові дослідження потрібно зосередити на механізмах імплементатії норм ЄС у вітчизняне законодавство в тому числі і антикорупційне.

#### Література:

1. Константінів С.Ф. Міжнародний досвід щодо протидії корупції // Митна справа – №1(73)2011, частина 2. – С. 26 – 29.
2. Нуруллаєв І. С. Україна у міжнародно-правовому співробітництві по боротьбі з корупцією / І.С. Нуруллаєв // Пробл. законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В. Я. Тацій. – Харків: Нац. юрид. акад. України, 2008. – Вип. 95. – С. 76-81.
3. Про засади запобігання і протидії корупції в Україні: проект Закону України від 17 грудня 2010 року реєстр. № 7487: [Електрон. ресурс]. - Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua>
4. Скулиш Є. Антикоруційна політика держави та її вплив на розвиток суспільства // Вісник національної академії прокуратури України – 2. – 2011. – С. 22 – 28.
5. Участь України в міжнародному співробітництві у сфері запобігання та протидії корупції. Лист Міністерства юстиції України від 22 червня 2011 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://news.yurist-online.com/laws/34945>
6. Нуруллаєв І. С. Роль ООН та РЕ у боротьбі з корупцією як загальносвітовою проблемою/І. С. Нуруллаєв // Юридична наука очима молодих вчених: тези доповідей та наук. повідомлень за матеріалами всеукр. наук.-практ. конф., 16-17 травня 2008 р. / За заг. Ред. А.П. Гетьмана. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2008. – С. 134-136.
7. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією: прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 4 листопада 1999 року: [Електрон. ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

Стаття надійшла до редакції 07.12.2011 р.



ТОВ "ДКС Центр"