



4. Вільчинська І.Ю. Деякі аспекти формування політико-правової культури у світлі державотворчих процесів в Україні / І.Ю. Вільчинська // Вісник ДАККіМ: науковий журнал. – 2006. – № 4. – С. 151–155.
5. Коваленко І.П. Правова культура як об'єкт міждисциплінарних досліджень / І.П. Коваленко // Вісник Харківської державної академії культури. – 2011. – Вип. 33. – С. 220–226.
6. Зеленко І.П. Загальні та специфічні ознаки правової культури працівників органів внутрішніх справ / І.П. Зеленко // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2003. – Вип. 21. – С. 125–129.
7. Мінченко С.І. Проблеми формування правової культури працівників оперативних підрозділів в умовах демократизації суспільства / С.І. Мінченко // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – 2011. – № 2(2). – С. 159–167.
8. Шерстюк С.В. Правовий нігілізм як антипод правової культури / С.В. Шерстюк // Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. Сер.: Філософія, філософія права, політологія, соціологія. – 2013. – № 3. – С. 269–271.
9. Звіт про роботу прокурора за 12 місяців 2015 року // Генеральна прокуратура України / Статистична інформація: офіційний сайт. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>.
10. Аналіз даних судової статистики щодо розгляду справ і матеріалів місцевими загальними судами, апеляційними судами областей та міста Києва за 2015 рік // Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ / Судова статистика: офіційний сайт. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://sc.gov.ua/ua/sudova_statistika.html.
11. Аналіз даних судової статистики щодо розгляду справ і матеріалів місцевими загальними судами, апеляційними судами областей та міста Києва протягом I півріччя 2016 року // Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ / Судова статистика: офіційний сайт. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://sc.gov.ua/ua/sudova_statistika.html.

УДК 343.611+343.985

ІНДЕКСИ СПРИЙНЯТТЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ ТА МОЖЛИВІ КРОКИ ЇЇ ПОДОЛАННЯ

Сайнчин О.С., д. ю. н.,
професор, завідувач кафедри галузевого права
Херсонський державний університет

Протидія корупції розглядається з позиції визначення наукового та нормативно-правового розуміння поняття корупції. Визначаються шляхи та принципи формування концепції подолання корупції. Розглядаються можливості коригування процесу створення структури, яка у змозі розслідувати злочини, пов'язані з корупційними діяннями.

Ключові слова: корупція, правове регулювання поняття корупції, принципи протидії та подолання корупції.

Противодействие коррупции рассматривается с точки зрения определения научного и нормативно-правового понятия коррупции. Определяются пути и принципы формирования концепции борьбы с коррупцией. Рассматриваются возможности коррекции процесса создания структуры, которая может расследовать преступления, связанные с коррупционными действиями.

Ключевые слова: коррупция, правовое регулирование понятие коррупции, принципы противодействия и преодоления коррупции.

Sainchin A.S. FURTHER IMPLEMENTATION STEPS OF UKRAINE LAWS OF FIGHT AGAINST CORRUPTION

Anti-corruption in terms of defining the scientific and regulatory concept of corruption is considered. The ways and principles of the fight against corruption concept are defined. Possibilities of the process correction of the structure that can investigate crimes related to acts of corruption creating are considered.

Key words: corruption, legal regulation of the corruption concept, anti-corruption principles.

Постановка проблеми. В українському законодавстві існують численні нормативно-правові акти, які регламентують початок розробки різних форм запобігання, протидії та боротьби з корупцією. Розроблені та впроваджуються державна програма й антикорупційна стратегія, антикорупційні заходи в органах державної влади та органах місцевого самоврядування; визначені державні органи, на які покладені обов'язки протидії корупції. Але відчутних результатів у антикорупційній боротьбі немає. Безкарність корупціонерів породжує недовіру суспільства до влади.

Ступінь розробленості проблеми. Виявляються достатніми роботи науковців про визначення загальної концепції боротьби з

корупцією (С. Алферов, А. Аркуша, Н. Армаш, О. Макаренко та інші). Є певні наукові-методичні роботи вчених щодо реалізації законодавства із протидії корупції (Б. Волженкін, А. Гайдук, В. Петков, М. Сич, І. Яцків, С. Шалгунова та інші) [2; 4 с.1; 5].

Науковцями зазначається, що нормативно-правове визначення корупції та корупційних правопорушень передбачає розробку та прийняття деяких комплексних міжнародних програм (Кодекс поведінки посадових осіб із підтримання правопорядку, прийнятий ГА ООН 17 вересня 1979 р.; Практичні методи боротьби з корупцією, підготовлені секре-таріатом VIII Конгресу ООН у травні 1990 р.; Конвенція ООН проти корупції від 31 жовтня



2003 р.; Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності, прийнята Резолюцією 55-25 Генеральної Асамблеї від 15 листопада 2000 р.; Резолюція (97) 24 Комітету Міністрів Ради Європи «Про дводцять керівних принципів боротьби з корупцією», прийнята 6 листопада 1997 р. на 101 сесії; Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 р.; Конвенція Ради Європи про корупцію у контексті цивільного права від 4 листопада 1999 р. та інші).

Відомо, що початок процесу формування антикорупційної політики в державі був покладений на початку 90-х років минулого століття. Одним із перших варіантів офіційного розуміння поняття «корупція» з боку вищих органів державної влади України була законодавча пропозиція, яка містилась у листі Кабінету Міністрів України від 2 квітня 1993 р. № 19-683/4, адресованому Верховній Раді України з приводу виконання п. 2 Постанови від 23 січня 1993 р. «Про стан виконання законів і постанов Верховної Ради України з питань правопорядку і заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю», який передбачав необхідність законодавчого визначення зазначеного поняття. Цим листом пропонувалось передбачити у законі, що корупція – це «суспільно-небезпечне діяння, що полягає в корисливому використанні посадовими особами свого службового становища і пов'язаних із ним можливостей для збагачення, противправного одержання матеріальних чи інших благ і переваг в особистих чи групових інтересах» [2].

Таким чином, корупція зводилась до конкретного суспільно-небезпечного діяння (злочину), а точніше, до посадового зловживання, яке 1) мало корисливий характер; 2) було спрямоване на збагачення або противправне одержання матеріальних чи інших благ і переваг в особистих чи групових інтересах.

Крім цього, у Законі України від 14 травня 2013 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо реалізації державної антикорупційної політики» звужене коло суб'єктів протидії корупції, із суб'єктів боротьби з корупцією виключено податкову міліцію, військову службу правопорядку ЗСУ та підрозділи внутрішньої безпеки митних органів. Такій підхід, на нашу думку, повною мірою узгоджується з положеннями ст. 36 Конвенції ООН проти корупції та ст. 20 Кримінальної конвенції Ради Європи щодо спеціалізації правоохоронних органів, які вживають заходів для боротьби з корупцією. Таким чином, держава сформувала спеціальні суб'єкти з певними повноваженнями у боротьбі з корупцією, до яких віднесено Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів, Нацкомдержслужби, органи Прокуратури, спеціальні підрозділи МВС та СБУ. Крім цього, державою прийнята Національна антикорупційна стратегія на 2015–2020 рр. Сучасний період законотворчості держави характеризується прийняттям Закону України «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 р. та ліквідацією 14 жовтня 2014 р. Національного антикорупційного комітету.

Без сумніву, юридичний словник України правильно визначає, що корупція – це використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди посадовій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до противправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей [6, с. 12].

З огляду на це, корупцію, на нашу думку, слід розглядати не тільки (а точніше, не стільки) як юридичну, але і як загальносоціальну, політичну та економічну проблему суспільства та держави.

Виходячи з цього, проблема протидії корупції – це проблема не лише відповідних правоохоронних органів (прокуратури, міліції, Служби безпеки), а й політичного керівництва держави, тобто насамперед вона є проблемою політичною, економічною, загальносоціальною, а лише потім – правовою.

Юридично (на папері) в Україні все виглядає діалектично і поступово. Існує науково-теоретичне та практичне визначення корупції. Держава періодично приймає закони, які спрямовані на протидію корупції. Низка таких законів була прийнята у 1995 і 2011 рр., а до останнього закону, майже до 27 березня 2014 р., були прийняті 10 доповнень та коментарів Конституційного суду.

Але, незважаючи на прийняті законодавчі акти, корупція у країні постійно збільшується. Про це свідчать результати дослідження компанії «Барометр Світової Корупції» від Transparency International та Gallup International Association у 2015 р. За їх даними українці найчастіше сплачують хабарі під час отримання послуг у правоохоронних органах (49%) та медичних установах (41%). Крім того, зростає тенденція хабарництва і в інших сферах. Зокрема, нерідко українці дають хабарі в освітніх закладах (33%), земельних службах (25%), реєстраційних та дозвільніх службах (22%), судах (21%), податковій (18%), комунальних підприємствах (6%). Крім цього, згідно з дослідженням найкорумпованішою сферою визнано судову владу (66%), за якою йдуть правоохоронні органи (64%), державна служба (56%), сфера охорони здоров'я (54%), парламент (53%), політичні партії (45%), освітня система (43%), бізнес (36%), військова сфера (28%), ЗМІ (22%), реалігійні інституції (21%), громадські організації (20%) [3].

Крім цього, проведене дослідження проблем корупції в Україні у 2010–2014 рр. у різних сферах діяльності людей у суспільстві дало деякі цікаві результати: 83% опитаних зазначили, що люди, які керують державою, діють у власних інтересах; 54% вважають корупцію головним фактором недовіри до власних установ; 84% респондентів змінять довіру до влади, якщо вона буде докладати зусиль для боротьби з корупцією; 4% вважають, що влада спроможна впливати на корупційні процеси. Загалом 54% населення вважають,



що корупцію у країні не можна виправдати, а той факт, що 46% населення у разі вимоги хабара відмовились його сплачувати, говорить про те, що зараз саме той час, коли люди дуже рішуче мають намір боротися з корупцією. Прикладом може бути Грузія, де на початку боротьби з корупцією у 2004 р. 92% її населення мирилося з цим явищем, а у 2013 р. таких було тільки 4% [3].

На початку 2016 р. ТІ надала звіт, згідно з яким Україна зайняла 130 місце із 168 у світовому рейтингу сприйняття корупції, опинившись поруч з Іраном, Камеруном, Непалом, Нікарагуа і Парагваєм. Трійкою лідерів у світовому антикорупційному рейтингу CPI 2015 року були Данія, Фінляндія і Швеція з 91, 90 і 89 балами відповідно. Найбільшими корупційними країнами світу тоді були Північна Корея і Сомалі з 8 балами.

У світовому Індексі сприйняття корупції (CPI) за 2016 р. Україна посіла 131 місце зі 176 країн, розділивши цю сходинку з показником 29 балів із Казахстаном, Росією, Непалом та Іраном. Про це йдеться у щорічному звіті Transparency International Україна, опублікованому 25 січня 2017 р. Як зазначається, найбільше балів Україні принесло дослідження World Justice Project Rule of Law Index, що враховується у побудові CPI. «Показник нашої держави в ньому виріс на +10 балів порівняно з минулими роками. Це пов'язано зі зменшенням використання службового становища в органах виконавчої влади (показник покращився на 14%), у поліції та збройних силах (показник покращився на 6%), але в судовій гілці влади ситуація залишилася такою ж, що і за ча-

сів режиму Януковича. Про цю саму проблему свідчить і дослідження World Competitiveness Yearbook, яке принесло цього року Україні +3 бали», – йдеться у дослідженні.

Дослідження Freedom House Nations in Transit принесло Україні +4 бали. Експерти назвали найголовнішими такі зміни, як підвищеність державних закупівель завдяки системі ProZorro, державне фінансування партій, перші розслідування НАБУ, участь громадськості в антикорупційних реформах. Найбільшими викликами дослідження визнало слабкість інституцій, які мають забезпечувати верховенство права, надмірну зарегульованість економіки та зосередження влади в руках олігархічних кланів.

Водночас негативними оцінками Україну нагородили дослідження World Economic Forum Executive Opinion Survey (-1 бал) та Economist Intelligence Unit Country Risk Ratings (-2 бали). «Бізнес побачив значну корупцію у розподілі державних коштів, а судову систему визнав нездатною зашкодити цьому. Дійсно, внаслідок роботи систем ProZorro та Dozorro порушення у закупівлях стали більш очевидними для бізнесу та громадськості порівняно з паперовими тендераами. Активне викриття таких тендерів за допомогою Dozorro може значно зменшити корупцію у закупівлях. Для того ж, щоб вирішити проблему безкарності в судах, необхідно зробити набагато більше», – наголошують експерти.

На нашу думку, загальними причинами корупції в Україні є 1) відсутність незалежної та ефективної системи правосуддя (можливо створення антикорупційних суддів); 2) за-





кони, які можливо двояко тлумачити, проте прості та доступні законодавчі акти мінімізують чиновницький вплив; 3) незнання та не розуміння населенням законів, що дає змогу чиновникам зловживати своєю владою; 4) кумівство та політичне застуництво; 5) відсутність комплексного антикорупційного законодавства; 6) брак політичної волі керівництва державою щодо боротьби з корупцією.

Але виникають певні думки з приводу того, хто і як повинен боротися з корупцією.

Сьогодні громадяни у 77% вважають, що боротися з корупцією повинен президент країни, а 18% вважають це обов'язком кожного громадянина. При цьому 74% не бажають повідомляти органам влади про корупцію посадових осіб, 24% бояться наслідків такого з'явлення, 63% громадян вважають, що у випадках їхніх активних дій в державі нічого не зміниться. Навпаки, у деяких країнах Європи, таких як Данія, Норвегія, Німеччина, Англія, Чехія та інших, 92% громадян вважають за обов'язок повідомляти владі про корупційні явища [3]. Цікавим досвідом може бути, наприклад, Польща, у якій запроваджена «антикорупційна картка», яка у доступній формі роз'яснює антикорупційне законодавство та містить інформацію про те, як треба себе поводити у разі виявлення фактів корупційного явища. Тому мова повинна йти про початок певних процесів «революції ментальності» у громадян України.

Паралельно з роботою громадського суспільства як формою громадського контролю державі вкрай необхідно запровадити низку системних реформ – 1) розробити детальний план дій з реалізації національної антикорупційної стратегії; 2) відновити довіру громадян до всіх гілок влади та судової системи шляхом проведення люстрації; 3) прийняти законодавство про запобігання інтересам та прозорість доходів і витрат чиновників; 4) створити незалежний колегіальний орган за участю громадськості для контролю за дотриманням цього законодавства; 5) відкрити інформацію про діяльність усіх органів влади та прийняті ними рішення; 6) зробити законодавство про держзакупівлі максимально прозорим (250 млрд гривень виділяються на держзакупівлю, тому дані про те, «в кого, що і за скільки» повинні бути відкритими).

Окремим питанням у сфері протидії корупції є кадровий потенціал, або підбор фахівців, які будуть виконувати власно-державницькі функції. Для підбору та призначення на посаду чиновників потрібно застосовувати такі принципи, як 1) публікація податкових та майнових декларацій, перевірка цих декларацій спеціальним органом; 2) детальна регламентація дій чиновника та зведення до мінімуму усіх бюрократичних процедур; 3) відкрита звітність та планування для всіх держустанов; 4) застосування електронної системи документообігу з мінімальним втручанням чиновницького впливу (наприклад, реєстрація підприємств електронним способом); 5) створення єдиного відкритого реєстру корупціонерів; 6) створення жорстокого кодексу поведінки держслужбовців (наприклад, у Польщі у 2013 р. міністр транспорту,

який не зміг пояснити, за які кошти придбав годинник за 2,5 тисяч доларів, був звільнений та притягнений за корупцію на 2 роки тюрми. У Німеччині президент країни знаходився у відпустці та відпочивав у готелі за рахунок свого шкільного друга, крім цього, за допомогою комерційних структур надрукував книгу власних досліджень. Після перевірки та оприлюднення цих даних він був змушений подати у відставку і зараз притягається до відповідальності за корупцію).

Потрібно створити орган, який буде боротися з корупцією, зараз таким є національне бюро з антикорупційних розслідувань України. На нашу думку, у цьому сенсі дуже важливими є принципи формування такої структури, такі як 1) незалежність всієї структури від політичного впливу; 2) підзвітність та регулярне інформування громадян про свою діяльність; 3) високий професіоналізм працівників, їх підбор та навчання; 4) наявність достатніх повноважень; 5) гарантії державою достатньо високої оплати їх праці; 6) фінансове та матеріально-технічне забезпечення діяльності всієї структури.

Висновки. У висновках слід зазначити, що невтручання держави у протидію корупції може привести до певних ризиків; найбільшим ризиком є втрата державності. І це зовсім не перебільшення. Якщо вплив корупції на ключові процеси в державі є визначальним, якщо корупційні способи вирішення державних справ стають домінуючими, то держава є приреченою. Корупція може бути причиною відставки як окремих посадових осіб, так і цілих урядів. Світова історія дає багато прикладів, коли лише оприлюднення фактів корупції або початок їх офіційного розслідування робили те, що не було під силу всенародним виборам, рішенням парламентів чи глав держав. А це може потягнути за собою суттєві зміни у внутрішній і зовнішній політиці держави.

У зовнішній же сфері наслідками корупції можуть бути 1) втрата країною політичних та економічних позицій на міжнародній арені; 2) погрішення її іміджу; 3) перешкоди у вступі в авторитетні та престижні міжнародні організації або виключення з них; 4) міжнародна ізоляція та застосування міжнародних санкцій; 5) скорочення чи навіть повне припинення зовнішніх інвестицій. Зрештою, країна з високим рівнем корупції котиться на узбіччя світового розвитку. Україні впродовж багатьох років впливові міжнародні організації вказували саме на проблему корупції як одну з основних перешкод отримання інвестицій, інтегрування у міжнародні структури.

Водночас наслідки від корупції в середині країни є не менш руйнівними і небезпечними, і я лише коротко назуву їх за сферами.

У соціальній сфері – поглиблення соціальної нерівності громадян, збільшення соціальної напруги в суспільстві. Корупція є одним із основних чинників роздвоєння суспільства, умовно кажучи, на офіційне і неофіційне, внаслідок чого в рамках суспільства паралельно співіснують дві соціальні підсистеми, одна з них базується на правових та моральних засадах, інша на використанні проти-



правних засобів. У такому контексті корупцію можна визнати тінню офіційної (легітимної) влади, а частину влади, вражену корупцією, – тіньовою владою. Якщо оцінювати стан справ в Україні з цієї позиції, то слід зазначити, що співвідношення офіційної і неофіційної підсистем свідчить про надзвичайно небезпечну ситуацію, що склалася. У свій час (у 1998 р.) навіть парламент визнав, що криміналізація в нашій країні в усіх сферах економічного і політичного життя і у вищих ешелонах державної влади ставить під загрозу майбутнє України.

Політичні наслідки корупції проявляються в тому, що вона, зокрема, знижує рівень легітимності політичної влади, порушує принципи її формування і функціонування, породжує відчуження влади від народу, підпорядковує державну владу приватним та корпоративним інтересам, у тому числі інтересам корумпованіх угруповань і кланів.

До економічних наслідків корупції слід віднести підрив економічної системи держави, що проявляється у перешкодженні надходженю внутрішніх і зовнішніх інвестицій, у розвитку недобросовісної конкуренції, монополізації економіки; перешкодженні розвитку ринкових відносин; у криміналізації та тінізації економіки тощо.

Морально-психологічні наслідки корупції проявляються в тому, що вона є потужним

фактором деморалізації суспільства, девальвації моральних цінностей, нищить духовні та моральні устої. Корупція породжує у громадян відчуття безсила, беззахисності перед державою, її окремими інститутами, посадовими та службовими особами.

Серйозними є й правові наслідки корупції. Серед них варто назвати порушення правових принципів функціонування держави та її окремих інститутів (верховенства права, законності, невідворотності відповідальності), суттєве обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, поширення у країні правового ніглізму.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України. К. : Феміда. – 1996.
2. Закон України Про боротьбу з корупцією” // ВВР України, 1995 № 34 та інші перераховані у статті міжнародні та законодавчі акти України.
3. Transparency International та Gallup International Association. <http://news.liga.net/articles/politics/4273041>; <http://tuzhden.ua/News/183831>.
4. Сич М.М. Адміністративно-правова протидія корупційним правопорушенням. Автореферат на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. – Запоріжжя, 2015.
5. Шалгунова С.А. Питання попередження хабарництва та корупції в органах внутрішніх справ // Конституційні гарантії захисту людини у сфері правової діяльності. Дніпропетровськ: 1999.
6. Юридичний словник-довідник. К. : 1996. – с. 308.