

**КОРУПЦІЯ В УКРАЇНІ ЯК ПЕРЕШКОДА ВПРОВАДЖЕННЮ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ**

*Досліджено врядування як процес поєднання влади та обов'язків у суспільстві, а також міжнародний досвід боротьби з корупцією. Наведено визначення поняття "корупції", проаналізовано масштаби і вплив даного явища на взаємовідносини між офіційними інституціями та інституціями громадянського суспільства. Запропоновано заходи щодо подолання корупції як перешкоди здійснення управління територіальною громадою ефективно та результативно.*

**Ключові слова:** врядування, належне врядування, корупція, корупційні відносини, протидія корупції, людський потенціал, державне управління, місцеве самоврядування.

*It was investigated the governance as the process of combination of power and responsibilities in society, and international experience in struggle with corruption. It was given a definition of "corruption" and analyzes the scope and impact of this phenomenon on the relationship between official institutions and civil society institutions. It was proposed the measures to overcome corruption as an obstacle of governance of local community efficiently and effectively.*

**Key words:** governance, good governance, corruption, corrupt relationship, control of corruption, human capacity, public administration, local government.

Належне врядування передбачає задіяння і розвиток людського потенціалу, що актуалізує питання постійного підвищення професіоналізму державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, розвитку їх лідерських якостей, формування нового образу публічної служби загалом. Питання людського розвитку, пов'язані з політикою та належним врядуванням, включені до основних документів ООН: Декларації тисячоліття, Плану дій Генерального секретаря ООН, підсумкових документів Самміту тисячоліття з ЦРТ [9, с. 33]. Особливу увагу приділено проблемі корупції, яка має надзвичайно негативний вплив на впровадження належного врядування та боротьба з якою набула нового поштовху після прийняття в 2003 р. Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції [3]. Загалом, з кінця ХХ-го ст. боротьба з корупцією задля запровадження стандартів демократичного врядування стала одним із пріоритетних завдань ООН [10].

Водночас, незважаючи на всі зусилля офіційних інституцій і громадських організацій, рівень корупції в Україні залишається неприйнятно високим, а її масштаби вражають: експерти Світового банку оцінюють річну суму хабарів в Україні на рівні двомісячного торгового обігу країни. При цьому протиправні схеми діють в усіх галузях господарської діяльності та сферах суспільного життя; корупцією охоплено всі органи державної влади і місцевого самоврядування, правоохоронні органи та суди [6, с. 6; 13–15]. Масштаби криміналізації та корумпованості влади в Україні мають тенденцію до невпинного зростання.

Особливості концепції належного врядування розглянуто в наукових розробках В. Корженка, В. Нікітіна, Т. Плампра [16], В. Соловиха та ін. Проблема корупції висвітлюється в наукових працях В. Бутенко [4], І. Жданова [5], Д. Кауфмана [7], Ю. Латова [8], Е. Лібанової [9], І. Палія [12], Дж. Поупа [11], В. Фесенка [15], Л. Чорнія [6] та інших дослідників, які наголошують на необхідності мобілізації зусиль усіх публічних інститутів для боротьби з цим негативним явищем.

Незважаючи на значний масив наукових праць, проблема корупції та її вплив на впровадження концепції належного врядування, ефективність і результативність місцевих органів влади, процес розвитку людського потенціалу територіальної громади залишається невирішеною та потребує подальшого дослідження. Адже серед вітчизняних учених відсутня єдність поглядів стосовно як профілактики, так і застосування форм протидії корупції та механізмів притягнення до відповідальності за даний вид правопорушення.

Метою статті є обґрунтування пропозицій щодо подолання корупції в контексті концепції належного врядування на основі аналізу цього явища та з'ясування масштабів його впливу на управління територіальною громадою і розвиток її людського потенціалу.

Сьогодні термін "корупція" тлумачать по-різному. Одні вчені вважають, що цей термін походить від сполучення латинських слів "corrupti" (кілька учасників зобов'язальних відносин з приводу одного предмета) та "turbare" (ламати, пошкоджувати, порушувати, скасовувати). У результаті утворився самостійний термін "corrupture", який означає спільну діяльність кількох осіб, метою якої є перешкоджання нормальному ходу судового процесу або процесу управління суспільними справами. Іноді цей термін пов'язують з латинським словом "corruptio", яке тлумачиться як "підкуп, продажність громадських і політичних діячів, а також посадових осіб" [6, с. 8]. На думку інших дослідників, термін "корупція" пов'язаний з латинським словом "гниття" [12], "псування", "розбещення" [5].

У сучасній юридичній науці основні підходи до розкриття змісту поняття "корупція" можна звести до таких: 1) підкуп (продажність) осіб, уповноважених на виконання функцій держави; 2) зловживання владою

або посадовим становищем для задоволення особистих інтересів або інтересів третіх осіб; 3) елемент (або ознака) організованої злочинності [6, с. 8].

Чинне законодавство також не містить єдиного визначення поняття “корупція”. Згідно із Законом України “Про боротьбу з корупцією” [1] (Закон припиняє свою дію із набуттям 1 січня 2011 р. чинності Закону України “Про засади запобігання та протидію корупції” [2]), основною ознакою корупції є використання наданих державою повноважень для отримання особистого зиску. Тобто в Законі під корупцією розуміється діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямовану на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг.

Прийнятий у 2009 р. Закон України “Про запобігання та протидію корупції” [2] значно розширив перелік обмежень, спрямованих на запобігання корупційним проявам. Їх ключовою ознакою є саме профілактичний, а не карний характер. Передбачається, що при свідомому дотриманні таких обмежень самими суб’єктами корупційних діянь та ефективному контролю з боку відповідних органів державної влади саме профілактична спрямованість нових актів антикорупційного законодавства буде мати значний соціальний ефект.

Корупція, розглядається, по-перше, як діяльність; по-друге, така діяльність пов’язується із протиправним використанням службових повноважень; по-третє, сфера цієї діяльності обмежується сферою державного управління чи іншого виконання функцій держави; по-четверте, їй властива чітко визначена корислива (матеріальна) спрямованість [6, с. 8].

Із механізмами протидії та запобігання корупції тісно пов’язане і питання встановлення відповідальності за вчинення корупційних правопорушень. Так, Закон України “Про боротьбу з корупцією”, передбачає виключно адміністративну та дисциплінарну відповідальність державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави [1]. Згідно із Законом, основний вид стягнення, який застосовується за вчинення корупційних діянь, – це адміністративний штраф, а захід дисциплінарної відповідальності – звільнення із займаної посади або інше усунення від виконання функцій держави. На жаль, притягнення до кримінальної відповідальності як санкція за службові злочини, що мають ознаки корупційних діянь, застосовується лише в поодиноких випадках, кількість яких абсолютно не відображає масштаби корупції в Україні.

У новому ж Законі України “Про засади запобігання та протидії корупції” законодавці не тільки узагальнили існуючу законодавчу практику, а й розширили перелік видів відповідальності за вчинення корупційних правопорушень [2]. Закон, наприклад, передбачає, що винні у вчиненні корупційних правопорушень особи несуть кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність.

Новим Законом також встановлюється відповідальність юридичних осіб за вчинення їх уповноваженими особами злочинів, які мають ознаки корупційних діянь. Зокрема Закон передбачає такі види стягнень та заходи відповідальності юридичних осіб: штраф; заборона займатися певним видом діяльності; конфіскація майна; ліквідація юридичної особи. Таким чином, держава безпосередньо передбачила, що корупційні правопорушення є кримінально караними, а також посилила відповідальність за їх вчинення. Основними видами кримінальних покарань за вчинення злочинів суб’єктами відповідальності за корупційні правопорушення є позбавлення волі, позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на певний строк, а також конфіскація майна. Щодо адміністративної відповідальності, то основним видом адміністративного стягнення залишився штраф, розміри якого держава збільшила. Водночас держава зробила серйозний крок у напрямі забезпечення невідворотності покарання для суб’єктів відповідальності за корупційні правопорушення: особи, яких притягнуто до кримінальної або адміністративної відповідальності за корупційне правопорушення, підлягають звільненню з відповідних посад у триденний строк із дати набрання відповідним рішенням суду законної сили.

Основними суб’єктами корупційних правопорушень є державні службовці та посадові особи органів місцевого самоврядування. Причому із загальної кількості посадових осіб, на яких упродовж 10 місяців 2009 р. було накладено адміністративні штрафи, 39,2 % становлять державні службовці і службовці місцевого самоврядування 5–7 категорії, тобто представники найнижчої ланки службовців. Народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим та депутати обласних рад залишаються для працівників правоохоронних органів фактично недосяжними: за 10 місяців 2009 р. не було оштрафовано жодного народного депутата України, депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим або депутата обласної ради. Також певний подив викликає співвідношення кількості оштрафованих осіб серед представників різних гілок влади та галузей державного управління. Наприклад, в органах судової влади, яка є чи не найбільш корумпованою в Україні, за 10 місяців 2009 р. до адміністративної відповідальності (штрафу) було притягнуто лише три особи [6, с. 56]. Таким чином, Закон України “Про боротьбу з корупцією” реалізується, насамперед, на нижніх ланках державного апарату та місцевого самоврядування.

Спостерігається доволі високий рівень реагування на неправомірні рішення, що є проявами корупційних діянь з боку посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Так, за 10 місяців 2009 р. скасовано 482 такі рішення, що на 16 % більше, ніж за 12 місяців попереднього року [6].

Збільшення кількості документів реагування на неправомірні рішення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також кількості посадових осіб таких органів, притягнутих у зв'язку з цим до відповідальності, свідчить про певну активізацію в 2009 р. заходів, спрямованих на протидію корупційним проявам у діяльності таких осіб.

Проте дії влади навряд чи можна вважати ефективними. На доказ цього свідчить і ситуація щодо оприлюднення статистичних даних. Варто відзначити, що офіційна статистика щодо стану корупції в Україні є сегментарною та малодоступною для широкого загалу і не відображає реального масштабу поширення цього явища в суспільстві. Більшість показників, за якими збираються дані офіційної статистики, є непрозорими та недостатньою мірою відображають суб'єктивний склад і суть різних видів корупційних правопорушень.

Так, за даними Державної судової адміністрації України, за перше півріччя 2008 р. за вироками, що набрали законної сили, за зловживання владою або службовим становищем засуджено 215 осіб (0,3 % засуджених за всі види злочинів), що на 22,7 % менше, ніж у I півріччі 2007 р.; за перевищення влади або службових повноважень – 99 осіб (0,1 % засуджених за всі види злочинів), що на 6,6 % менше, ніж у I півріччі 2007 р.; за одержання хабара – 234 особи (0,3 % засуджених за всі види злочинів), що на 6,4 % менше, ніж у I півріччі 2007 р. Таким чином, навіть у разі збільшення в 2009 р. (дані за будь-який період 2009 р. недоступні) кількості засуджених за службові злочини, що мають ознаки корупції, загальна їх кількість навряд чи перевищить 1,0 % засуджених за всі види злочинів в Україні, а такий показник не відображає реальних масштабів поширення корупції [6, с. 52].

Що стосується адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, то кількість протоколів за правопорушення, які мають ознаки корупційних діянь, здебільшого становить декілька тисяч на рік, що значно перевищує кількість кримінальних справ щодо злочинів, які мають ознаки корупції. Це свідчить про те, що боротьба з корупцією в Україні ведеться переважно на рівні дрібних правопорушень.

Як свідчать офіційні статистичні дані Міністерства внутрішніх справ України (дані Державної судової адміністрації України за 2009 р. недоступні, а дані Міністерства внутрішніх справ України включають дані щодо кількості адміністративних протоколів, направлених до суду, тобто враховуються переважно правопорушення, які не мають ознак кримінального злочину), за 10 місяців 2009 р. було складено і направлено до суду 5040 адміністративних протоколів за корупційними правопорушеннями, що складає 86,1 % від кількості протоколів, складених упродовж всього 2008 р. Виходячи із середньомісячної кількості складених і направлених до суду протоколів (504 в 2009 р. проти 488 – в 2008 р.), можна говорити про певну активізацію боротьби з корупцією в 2009 р., принаймні у напрямі збільшення кількості зафіксованих адміністративних правопорушень у зв'язку з корупційними діяннями. За 10 місяців 2009 р. судові рішення були прийняті за 87,6 % протоколів (4416 протоколів), що становить дещо вищий порівняно з попереднім роком показник – 85,8 % (5020 протоколів).

Водночас станом на 1 листопада 2009 р. залишаються нерозглянутими 744 адміністративні протоколи, у той час як на початок 2009 р. залишок нерозглянутих протоколів становив 365 одиниць [6, с. 53].

Дані офіційної статистики свідчать про те, що більшість службових осіб, які були притягнуті до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, не несуть належної відповідальності, а здебільшого відбуваються мізерними адміністративними штрафами, розмір яких значно менший винагороди чиновників за свої так звані “послуги”.

Так, згідно з даними Міністерства внутрішніх справ України, за 10 місяців поточного року за наслідками розгляду судами адміністративних протоколів про вчинення корупційних правопорушень, 72,3 % прийнятих рішень – це накладення стягнення у вигляді штрафу (3644 справ), а 1,1 % – попередження правопорушникам (55 справ). Значно більше справ закрито (14,2 %, або 716 справ), перш за все, через відсутність події або складу правопорушення.

За наслідками розгляду матеріалів про вчинення корупційних діянь за 10 місяців 2009 р. було порушено 57 кримінальних справ, або 1,1 % від усіх виявлених корупційних правопорушень. Якщо говорити про причини закриття адміністративних справ щодо корупційних діянь, то найбільш поширеною є відсутність події і складу правопорушення, при цьому частка справ, закритих з цієї причини, збільшується. Справ, закритих через відсутність події чи складу правопорушення, в 2009 р. значно більше, ніж у попередньому: так, у 2008 р. на цій підставі було закрито 54,8 % адміністративних справ (392 протоколи), а за 10 місяців 2009 р. – 69,6 % (498 справ) [Там же].

Корупція призводить до поглиблення розшарування суспільства, економічної та соціальної ізоляції, зростання незадоволення серед населення. Корумпованою є не тільки система державного управління, але і суспільство загалом. Загалом, корупція в Україні перетворилася на одну із загроз національної безпеки. Вплив корупції на українське суспільство та державу має комплексний і системний характер, зокрема йдеться про владні, політичні, соціальні, економічні та міжнародні аспекти цього впливу.

Корупція підриває економічні основи держави, гальмуючи економічне зростання, призводить до “тінізації” економіки, сприяє зростанню впливу організованих злочинних груп, негативно впливає на міжнародний імідж України, заважає міжнародним контактам, налагодженню міжнародних зв'язків, призводить до “тихої”, але відчутної ізоляції країни на міжнародному рівні, блокує надходження іноземних інвестицій [5].

Зокрема, розроблена в 1990-ті рр. американським економістом Паоло Мауро модель дозволила йому зробити передбачення, що зростання на 2,4 бала обрахованої “ефективності бюрократії” (індекс, наближений до використовуваного Transparency International індексу сприйняття корупції), у свою чергу знижує темп економічного зростання країни приблизно на 0,5 %. Згідно з розрахунками іншого американського економіста, Шан-Чин Вая, збільшення індексу корупції на один бал (за десятибальною шкалою) супроводжується падінням на 0,9 % прямих іноземних інвестицій.

Максимально лаконічне визначення основних причин корупції деякі зарубіжні економісти визначають такою формулою:

*корупція = монополія + свавілля – відповідальність.*

Це означає, що можливість корупції напряму залежить від монополії держави на виконання деяких видів діяльності і від безконтрольності діяльності чиновників, але обернено пропорційно залежить від імовірності та важкості покарання за зловживання [8].

Таким чином, ліквідація корупції або, принаймні, зниження її рівня має стати першочерговим завданням для всього суспільства. Важливим кроком у цьому напрямі стала концепція належного врядування, яка опікується політикою участі громадян у розробці рішень і прозорості їх прийняття. Наслідком таких рішень є те, що пріоритети та використання ресурсів відображають справжні потреби місцевих мешканців. Тому політика місцевих органів влади повинна мотивувати громадян до активного включення до процесу прийняття рішень. Відповідно актуалізується питання розвитку людського потенціалу територіальної громади. Навпаки, закритий процес прийняття рішень є основою поганого управління (“mismanagement”, англ.) та корупції.

Для реалізації принципів “good governance” та забезпечення розвитку людського потенціалу необхідне вирішення таких основних завдань: 1) зменшення кількості видів діяльності, які потребують отримання дозволів, ліцензій, довідок тощо в органах публічної влади; 2) чітке законодавче визначення процедур прийняття рішень та надання пріоритету персональній відповідальності над колективною; 3) забезпечення прозорості прийняття рішень (запровадження обов’язкових оприлюднень як вже прийнятих рішень, так і проектів рішень); 4) посилення кримінальної відповідальності за корупційну діяльність; 5) упровадження “електронного уряду”.

Варто звернути увагу і на необхідність запровадження в Україні таких інститутів, як омбудсмен і незалежні агентства по боротьбі з корупцією. Омбудсмен – це служба, яка незалежно приймає і розглядає скарги на неякісне державне управління. Світовий досвід функціонування даного інституту довів свою ефективність щодо зниження корупції до мінімуму.

Незалежні агентства повинні мати політичну та функціональну незалежність у розслідуванні правопорушень, відповідні повноваження на право доступу до документації і опитування свідків, на заморожування рахунків, вилучення і конфіскацію документів, захист інформаторів і професійні привілеї. Така структура б могла бути підрозділом Національного бюро розслідувань, що створювалося б згідно за указом Президента [4; 11].

Результати проведеного дослідження дають підстави дійти висновку, що корупція перешкоджає впровадженню належного врядування як сучасної моделі публічного управління, загрожує національній безпеці та суспільному ладу України, негативно впливає на формування і діяльність владних і політичних інститутів, підриває довіру громадян до органів влади, є серйозною загрозою подальшому розвитку держави. На жаль, дії щодо боротьби з корупцією, здійснювані за останні роки, носять несистемний характер та не досягли очікуваних результатів. Поки що немає ні ефективної стратегії, ні адекватних національних механізмів боротьби з корупцією, відповідне законодавство є недосконалим.

Водночас лише системні заходи, спрямовані на подолання корупції, з боку органів публічної влади, структур громадянського суспільства та самих громадян дозволять суттєво знизити її рівень та запровадити належне врядування. Політична воля вищого державного керівництва, забезпечення прозорості та відкритості влади, дерегуляція, участь громадян в управлінні, впровадження “електронного уряду”, суспільна підтримка таких дій є обов’язковими та основними умовами протидії корупції; їх відсутність зводить таку протидію нанівець.

Подальші дослідження доцільно зосередити на побудові в Україні цілісної моделі публічного управління, яка б забезпечувала невідворотність покарання за вчинення корупційних дій.

#### Література:

1. Закон України “Про боротьбу з корупцією” від 5 жовтня 1995 р. № 356/95 // ВВР України. – 1995. – № 34. – Ст. 266.
2. Закон України “Про запобігання та протидію корупції” від 11 червня 2009 р. № 1506-VI // ВВР України. – 2009. – № 45. – Ст. 691.
3. Закон України “Про ратифікацію Конвенції Організації Об’єднаних Націй проти корупції” від 18 жовтня 2006 р. № 251-V // ВВР України. – 2006. – № 50. – Ст. 496.

4. *Бутенко В.* Природа і причини корупції в Україні. Перспективи розвитку та протидії корупції / В. Бутенко // Антикоруційне Інтернет-видання “Корупція в Україні”. – Режим доступу : [http://www.korupzia.org.ua/papers/s4\\_ukr.htm](http://www.korupzia.org.ua/papers/s4_ukr.htm).
5. *Жданов І.* Корупція в Україні: спроба аналізу / І. Жданов // Незалежний культурологічний часопис “Г”. – 2004. – № 32. – Режим доступу : <http://www.ji-magazine.lviv.ua/searchFrameset.htm>.
6. Запобігання та боротьба з корупцією: політичні декларації замість реальних заходів та дій / [Л. Чорній, Н. Ходько, М. Борода та ін.] ; кер. проекту Л. Чорній. – К. : Центр громадської експертизи, 2009. – 72 с.
7. *Кауфман Д.* Корупція в тумані двозначності / Д. Кауфман // Політика і час. – 1998. – № 1. – С. 58–65.
8. *Латов Ю. В.* Коррупция / Ю. В. Латов // Онлайн-енциклопедія “Кругосвет”. – Режим доступу : [http://www.krugosvet.ru/enc/gumanitarnye\\_nauki/ekonomika\\_i\\_pravo/KORRUPTSIYA.html](http://www.krugosvet.ru/enc/gumanitarnye_nauki/ekonomika_i_pravo/KORRUPTSIYA.html).
9. *Лібанова Е.* Звіт з людського розвитку в Україні. Людський розвиток і європейський вибір України / Е. Лібанова, С. Большов, І. Дір. ; за заг. керівн. Ф. М. О’Доннелла. – К. : ПРООН Україна, 2008. – 124 с.
10. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб / ООН. Міжнародний документ від 23 червня 1996 р. – Режим доступу : [http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_788](http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_788).
11. Національні системи доброчесності / за ред. Джеремі Поупа. – К., 1998. – 263 с.
12. *Палій О.* Інфекція корупції / О. Палій // Українська правда. – 2009. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/news/2009/11/5/104729.htm>.
13. Результати загальнонаціонального опитування населення України, проведене Фондом “Демократичні ініціативи” та Київським міжнародним інститутом соціології 19 березня – 2 квітня 2010 року // Незалежне інформаційно-аналітичне Інтернет-видання Zaxid.net. – Режим доступу : <http://www.zaxid.net/newsua/2010/4/8/100034/>.
14. Україна стала ще більш корумпованою // Незалежне інформаційно-аналітичне Інтернет-видання Zaxid.net. – Режим доступу : <http://www.zaxid.net/newsua/2010/2/19/165005/>.
15. *Фесенко В.* Українці засуджують корупцію, але дають хабарі / В. Фесенко // Коментар результатів опитування інституту Горшеніна для УНІАН. – Режим доступу : [http://human-rights.unian.net/ukr/detail/194222\\_](http://human-rights.unian.net/ukr/detail/194222_)
16. *Plumptre T.* Governance and Good Governance : International and Aboriginal Perspectives / T. Plumptre, J. Graham // Institute On Governance. – 1999. – № 3. – 27 р. – Режим доступу : <http://www.iog.ca/publications/govgoodgov.pdf>.

Надійшла до редколегії 04.10.2010 р.