



С. В. Циц
начальник юридичного відділу апарату
Хмельницької обласної державної адміністрації

УДК 343 (477)

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ КОРУПЦІЇ

У статті здійснено загальний теоретичний аналіз корупції на території України. Досліджено понятійний апарат корупції; визначено вітчизняні особливості прояву корупції; звернено увагу на недосконалість чинного антикорупційного законодавства. Використовуючи аналітичний матеріал Центру Разумкова, висвітлено причини існування та найбільш ефективні заходи боротьби з корупцією.

В статье осуществлен общий теоретический анализ коррупции на территории Украины. Исследованы понятия коррупции; определены отечественные особенности проявления коррупции; обращено внимание на несовершенство действующего антикоррупционного законодательства. Используя аналитический материал Центра Разумкова, показаны причины существования и эффективные мероприятия борьбы с коррупцией.

The article deals with the general theoretical analyses of corruption in Ukraine. The main concepts of corruption are investigated; the national peculiarities of corruption are defined. The attention is paid to the drawbacks of nowadays anticorruption laws. The basic causes of corruption and the most effective means of overcoming corruption are described on the base of analytical data of Razumkov Centre.

У сучасних умовах становлення і розбудови соціально-орієнтованої ринкової системи в Україні особливою гостротою набула проблема боротьби з корупцією та іншими правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, що підривають авторитет влади, руйнують державність, послаблюють економіку, створюючи загрозу національній безпеці країни. Однією із складових розвитку держави є професійна діяльність корпусу державних службовців, однак корупція сприяє дестабілізації апарату органів державної влади, що стає важелем неефективного вирішування ними нагальних завдань в економічній, гуманітарній, соціальних сферах суспільного буття.

Сьогодні широкий спектр проблем, пов'язаних з корупцією, розглядається як у теоретичному, так і в прикладному аспектах. Суттєвий внесок у концептуалізацію сутності корупційних проявів зробили такі зарубіжні вчені, як: А. Ванучі, С. Роуз-Екерман, Е. Бланкенбург, В. Мілер, Е. Генкіс тощо.

Окремі аспекти цієї теми розглядалися у працях вітчизняних науковців, серед яких, зокрема, М. Мельник, М. Хавронюк, О. Галкін, М. Камлик, Є. Немержицький та ін.

Метою статті є здійснення теоретичного аналізу корупційних проявів через призму дослідження понятійного апарату корупції, визначення вітчизняних особливостей цього негативного явища, звернення уваги на чинне антикорупційне законодавство.

Безперечно, вивчення природи хабарництва, різноманітних службових зловживань та казнокрадства має свою глибоку історичну традицію. Справа в тому, що навіть у письмовій пам'ятці стародавнього світу "Повчання гераклепольського царя своєму синові" котру датують ХХІІ ст. до н.е., пропагується матеріальне заохочення чиновників, щоб вони не брали хабарів, пропонується запровадити конкурсний відбір на державну службу [1, с. 128-129].

Походження слова "корупція" відносять до періоду античності. Застосування терміна "корупція" можна віднайти в працях Аристотеля, який визначав тиранію як неправильну, корумповану форму монархії [2, с. 46]. У римському праві цим терміном позначали діяльність декількох осіб, яка направлена на порушення судового процесу чи управління суспільством. Одне із найкоротших і найточніших визначень дав Н. Макіавеллі, а саме: "Корупція — це використання публічних можливостей у

© Циц С.В., 2010.



приватних інтересах” [3].

У Кодексі поведінки посадової особи по підтриманню правопорядку, прийнятому Резолюцією 34/169 Генеральної асамблеї ООН 17 грудня 1979 року, визначено, що корупція являє собою виконання посадовими особами будь-яких дій або ж бездіяльність у сфері виконання їх посадових повноважень за винагороду у всякій формі в інтересах того, хто надає цю винагороду, як з порушенням посадових інструкцій, так і без їх порушення [4, с. 119].

Резолюція “Практичні заходи боротьби з корупцією”, яка була розповсюджена на VIII Конгресі ООН по запобіганню злочинності (Гавана, 1990 рік), містила положення щодо визначення корупції, під якою розумілось порушення етичного (морального), дисциплінарного, адміністративного, кримінального характеру, що проявилися в протизаконному використанні свого службового становища суб’єктом корупційної діяльності. Інший документ ООН (Довідковий документ про міжнародну боротьбу з корупцією) формулює поняття корупції як “зловживання державною владою для одержання вигоди в особистих цілях” [5].

Найбільш повне визначення корупції, на думку фахівців, дав Б. В. Вояженкін: “Корупція — це суспільне явище, коли державні (муніципальні) службовці та інші особи, уповноважені на виконання державних функцій, використовують у діях (або бездіяльності) своє службове становище, статус і авторитет посади, яку обіймають, в корисливих цілях (зокрема для особистого збагачення) або в групових інтересах” [6, с. 165].

Дж. Сентурія під корупцією розуміє зловживання публічною владою заради приватної вигоди [7, с. 481].

Я. Кузьмінов розглядає корупцію в широкому та вузькому розумінні. Перша пов’язана з порушенням посадовою особою своїх обов’язків заради матеріальної вигоди, друга — з хабаром та чиновницьким підприємництвом [8, с. 10].

Для К. Фрідріха, корупція — негативне явище, патологія політики, при якій псується не лише службовці, а й владні інститути. Він розглядав корупцію як поведінку, яка відхиляється від встановлених у політичній сфері норм, яка обумовлена мотивацією отримання приватної вигоди за рахунок оточуючих [9, с. 482].

Залежно від вибраної основи корупційного діяння (поведінки) корупцію можна класифікувати шляхом поділу на бюрократичну та політичну; централізовану та децентралізовану; кримінальну та адміністративну [10, с. 62].

Більш складну класифікацію запропонував М. Джонстон. Він виділив декілька типів корупції: хабар чиновників у сфері торгівлі (за продаж нелегально виробленої продукції тощо); відносини в патронажних системах, які ґрунтуються на земляцтві, родинних та партійних принципах; дружба та кумівство; а також так звана кризова корупція, обумовлена тим, що підприємці змушені працювати в умовах надзвичайного ризику, коли рішення органів влади можуть призвести до суттєвих для бізнесу змін і тому ці рішення стають предметом торгівлі [11, с. 14-15].

Слід зазначити, що як серед українських вчених-правознавців, так і серед практиків не існує чіткого визначення поняття корупції. Основні підходи до розуміння корупції можна звести до наступного:

- корупція розуміється як підкуп-продажність державних службовців;
- корупція розглядається як зловживання владою або посадовим становищем, здійснене з певних особистих інтересів;
- корупцію розуміють як використання посадових повноважень, статусу посади, а також її авторитету для задоволення особистого інтересу або інтересів третіх осіб;
- корупція розглядається як елемент (ознака) організованої злочинності.

Нормативно-правові акти України також не дають єдиного визначення поняття корупції. Так, у ще чинному Законі України “Про боротьбу з корупцією” наводиться таке формулювання: “Під корупцією в цьому Законі розуміється діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, направлена на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг” [12].

Інше визначення корупції дається в Концепції боротьби з корупцією на 1998-2005 рр.: “У правовому відношенні, корупція — це сукупність різних за характером і ступенем суспільної небезпеки, але єдиних за своєю суттю корупційних дій, інших правопорушень (кримінальних, адміністративних, цивільно-правових, дисциплінарних), а також порушень етики поведінки посадових осіб, пов’язаних зі здійсненням цих дій” [13].

Необхідно звернути увагу на те, що населення України дає об’єктивну оцінку масштабів поширення корупції в Україні. Згідно з результатами соціологічних опитувань



Центру Разумкова, населення оцінює рівень корупції в державі як масштабне явище. Більшість опитаних дотримується такої точки зору: “хабарі беруть, використовуючи службове становище, майже всі” — так вважають 12 % опитаних; “багато хто” — 49 %; “дехто” — 29 %. Тільки 2 % респондентів вважають, що “майже ніхто в країні не бере хабарів” [14].

Кожна країна, попри глобальний вимір цього явища, має, очевидно, і власні, національні особливості прояву корупції.

До вітчизняних особливостей можна віднести такі:

1. Корупція в Україні успадкована від часів партійно-радянської номенклатури. Нове дихання корупції відкрилося на всьому пострадянському просторі з початку поділу майна — процесу невіддільного від різного роду злочинних діянь. Цей процес триває й досі, хоча не у таких масштабах.

2. Корупція має схильність до самозбереження, самовідтворення і мімікрії, що ми спостерігаємо при прийнятті управлінських рішень.

3. Це — особливе корупційне мистецтво, яке, на жаль, є найбільшим гальмом на шляху боротьби з цим злом. Адже часто хабарі, кумівство, зловживання владою сприймаються громадськістю деформовано — як норма. Влада як така — спотворена у свідомості багатьох так, як ніби для того й існує, аби нею зловживали й розпоряджалися в корисливих цілях.

Корупція в соціально-економічному житті неминуче викликає корупцію душі, моралі, породжує дворушництво і лицемірство.

На території України конституційно визначена недосконалою система організації влади, що негативно впливає на ефективність протидії корупції, а саме:

- недосконалість конституційно визначених процедур формування парламентської коаліції;
- недосконалість процедур формування і припинення діяльності Кабінету Міністрів України;
- необмежена недоторканість народних депутатів та суддів;
- складність процедури імпичменту Президента України, яка робить її реалізацію практично неможливою;
- наявність паралелізму функцій і повноважень вищих владних інститутів, що за певних умов стає стимулом для політичної конкуренції між ними;
- недосконалість механізмів взаємодії між різними гілками та інститутами влади, особливо там, де передбачається спільне виконання певних функцій;
- порядок призначення керівників правоохоронних органів і суддів, який робить їх вразливими до політичного впливу з боку відповідних інститутів.

Разом з тим, недосконалість чи специфіка деяких норм Конституції України не обов’язково робить їх чинниками корупції. Вони набувають такого характеру через інші причини: зацікавленість працівників органів державної влади у використанні недосконалість певних положень основного закону в корупційних власних цілях.

Неналежний стан, неповнота законодавчої бази є однією з найбільших причин відсутності якісних змін у протидії корупції. Чинне антикорупційне законодавство є значною мірою застарілим і не відповідає міжнародним стандартам.

Практичні кроки з оновлення законодавства та приведення його до європейських стандартів були зроблені лише влітку 2009 року, коли Верховна Рада України ухвалила “антикорупційний пакет” законів. Зокрема 11 червня 2009 року були прийняті закони “Про засади запобігання та протидії корупції” [15] (базовий антикорупційний закон, який має замінити застарілий Закон України “Про боротьбу з корупцією”), “Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень” [16], “Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відповідальності за корупційні правопорушення” [17]. Ці законодавчі акти набувають чинності з 1 квітня 2010 року.

Одним з важливих чинників, що сприяв завершенню процесу оновлення антикорупційного законодавства, який тривав з 2005 року, стала постійна увага до цих законопроектів з боку Ради Європи та інших міжнародних організацій.

Однак є цілий ряд недоліків законодавчої бази. Зокрема, недостатня узгодженість антикорупційного законодавства з іншими законодавчими актами в частині визначення корупційних діянь та інших спеціальних обмежень (наприклад, між положеннями Закону України “Про засади запобігання та протидії корупції” та законів “Про прокуратуру”, “Про міліцію”, “Про статус суддів” тощо).

21 травня 2009 року Верховна Рада України прийняла Закон України “Про внесення змін до деяких законів України (щодо протидії хабарництву)” [18], яким посилила санкції за хабарництво аж до довічного ув’язнення. Проте Президент України 12 червня 2009 року застосував до цього Закону право вето, яке не було подолане.



Поданий Кабінетом Міністрів України законопроект “Про доброчесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування” [19] (реєстр. № 2362 від 20 березня 2009 року) був відхилений Верховною Радою України.

У Верховній Раді України зареєстровано та внесено народними депутатами України цілий ряд законопроектів: “Про правила професійної етики публічної служби та запобігання конфлікту інтересів” [20] (реєстр. № 4420-1), “Про заходи державного фінансового контролю публічної служби” (реєстр. № 4472) [21] тощо. Однак прийняття цих законів може затягнутися в часі, з огляду на значну кількість зауважень з боку вітчизняних експертів.

Негативним чинником є також зволікання розгляду питань щодо обмеження повноважень вищих посадових осіб та суддів, внаслідок чого виникають проблеми притягнення їх до відповідальності.

Для більш об’єктивної характеристики корупційних проявів на території України необхідно звернутися до статистичних матеріалів та результатів опитування пересічних громадян.

За даними МВС, у 2008 році було зареєстровано 1 910 випадків одержання хабара (у 2007 році — 2146). До судів спрямовано 1 376 кримінальних справ про хабарництво, закрито — 23 справи.

За даними судової статистики, перед судами у звинуваченні в одержанні хабара постали 674 особи, з них виправдано — три. До реальних строків позбавлення волі засуджено лише 57 осіб, причому на строк від 5 до 10 років — шість, на строк понад 10 років — жодного.

Судами досить часто до хабарників застосовується призначення покарання нижче від найнижчої межі, встановленої в санкції статті або перехід до більш м’якшого виду покарань, зокрема, позбавлення права обіймати певні посади (у 53 випадках із кожних ста). Конфіскація майна застосовується до одного з восьми засуджених. Лише до 2 % засуджених застосовується позбавлення військового чи спеціального звання, рангів, чинів тощо [22].

Високопосадова корупція практично не переслідується: з числа державних службовців 1-2 категорій за 2008 рік притягнуто до адміністративної відповідальності три особи, у 2009 році — дві. Переважне число осіб, які притягуються до відповідальності, — посадовці районного та сільського рівня.

Згідно з інформаційно-аналітичними матеріалами Центру Разумкова, під час проведення опитування респондентів щодо поширення корупції в органах державної влади, місцевого самоврядування, правоохоронних та судових органах одержано наступні відомості: на думку опитаних, найбільш охоплені корупційними проявами судові органи нижчих інстанцій (38,4 % — все охоплено корупцією, 34,6 % — корупція досить поширена, 16,3 % — трапляються окремі випадки корупції, 6,1 % — корупції практично немає), а найменш — Конституційний Суд України (8,5 % — все охоплено корупцією, 28 % — корупція досить поширена, 30,9 % — трапляються окремі випадки корупції, 16,4 % — корупції практично немає). Щодо місцевих державних адміністрацій, то їхній рівень корумпованості респондентами в порівнянні з іншими органами державної влади оцінюється на порядок нижче (районні державні адміністрації (15,9 % — все охоплено корупцією, 48,0 % — корупція досить поширена, 27,0 % — трапляються окремі випадки корупції, 4,1 % — корупції практично немає), обласні державні адміністрації (12,8 % — все охоплено корупцією, 41,1 % — корупція досить поширена, 30,6 % — трапляються окремі випадки корупції, 7,2 % — корупції практично немає) [14].

Відповідні дані свідчать про більшу довіру пересічних громадян до місцевих органів виконавчої влади, ніж до правоохоронних та судових органів.

В ході дослідження у процентному співвідношенні встановлено причини існування корупції в Україні, а саме:

- найбільше громадян на перше місце поставили неефективне розслідування корупційних дій (55,3 %);
- відсутність незалежних та ефективно діючих судів (54,2 %);
- відсутність ефективної системи покарань корумпованих службовців (52,3 %);
- відсутність ефективної системи виявлення корупції, реагування на скарги стосовно корупційних дій (46,2 %);
- відсутність механізмів контролю з боку громадян над діями державних службовців (39,7 %);
- відсутність для державних службовців реальних стимулів, які спонукали б їх діяти не за корупційними схемами (32,8 %);



- недостатні прозорість і звітність у державних структурах (29,9 %); неправильна економічна політика влади (27,2 %);
 - корупція укорінилась у нас як традиція (26,7 %);
 - низька заробітна плата державних службовців (20,4 %) [14].
- Також визначено найбільш ефективні заходи для боротьби з корупцією в Україні:
- спрощення процедури притягнення вищих посадових осіб до відповідальності (61,1 %);
 - реформування виборчої системи (55,9 %);
 - встановлення більш жорстких покарань за корупційні дії (51,7 %);
 - запровадження обов'язкового декларування вищими посадовими особами майна, доходів і видатків — своїх і найближчих родичів (51,4 %);
 - обов'язкова перевірка достовірності інформації про доходи, їх джерела та зобов'язання фінансового характеру для осіб, які претендують на зайняття посад в органах влади та місцевого самоврядування, та їх близьких (51,4 %);
 - посилення державного захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції (43,5 %);
 - зняття недоторканості з суддів (43,1 %);
 - запровадження обов'язкової антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів (39,7 %);
 - посилення контролю над дотриманням політичними партіями законодавства в частині їх фінансування, запровадження більш жорсткої відповідальності за їх порушення (36,4 %);
 - запровадження обов'язкового реагування правоохоронними органами на публікації в ЗМІ, в яких наводяться факти корупції (32,1 %);
 - створення незалежного від інших гілок влади антикорупційного відомства (31,7 %);
 - встановлення більш жорстких покарань за ініціювання корупційних дій (25 %) тощо [14].

Таким чином, корупція — це складне соціальне (а за своєю суттю асоціальне, аморальне і протиправне) явище, що виникає в процесі реалізації владних відносин уповноваженими на це особами, що використовують надану їм владу для задоволення особистих інтересів (інтересів третіх осіб), а також для створення умов здійснення корупційних дій, приховування цих дій та сприяння їм.

Підсумовуючи, зазначимо, що корупція завжди існувала й буде присутня у будь-якій державі, рівень якої можна істотно знизити лише обмеженням її ролі у житті суспільства.

Список використаних джерел

1. Щербина, П. Ф. Судебная реформа 1854 года на Правобережной Украине [Текст] / П. Ф. Щербина. — Львов : Вища школа, 1974. — 190 с.
2. Шабалин, В. А. Политика и преступность [Текст] / В. А. Шабалин // Государство и право. — 1994. — № 4.
3. Корупція в Україні: спроба аналізу [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.korupzia.org.ua/papers/s1_ukr.htm.
4. Астафьев, Л. В. К вопросу о понятии коррупции [Текст] / Л. В. Астафьев // Коррупция в России : Состояние и проблемы : Материалы научно-практической конференции (26–27 марта 1996 г.). — М. : Москов. ин-т МВД РФ, 1996.
5. Природа і причини корупції в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.korupzia.org.ua/papers/s4_ukr.htm.
6. Політологія посткомунізму [Текст] / Кер. авт. кол. В. К. Полохало. — К. : Політична думка, 1995. — 368 с.
7. *Wewer, G. Politische Korruption* [Text] / Wewer G. // *Politic-Lexicon.* / Hsrg. von E. Holtmann unter Mitarbeit von Heinz Ulrich Brinkmann und Heinrich Pehle. Zweite, überarbeitete und erweiterte Auflage. — Munchen; Wein : R. Oldenbourg Verlag, 1994. — 569 p.
8. Кузьминов, Я. Говорим — власть, подразумеваем — коррупция [Текст] / Я. Кузьминов // Московские новости. — 1999. — № 45. — 23–29 ноября.
9. *Friedrich, C. J. The Pathology of Politics : Violence, Betrayal, Corruption, Secrecy, and Propaganda* [Text] / C. J. Friedrich. — N. Y. : Harper & Row, 1972. — 611 p.
10. Ожиганов, Э. Н. Понятие и структура коррупции [Текст] / Э. Н. Ожиганов // Социология власти : Информационно-аналитический бюллетень. № 1 : Социальные права российских граждан и их реализация. — М. : Изд-во РАГС, 1999.
11. Основы борьбы с организованной преступностью [Текст] / Под ред. В. С. Овчинского, В. Е. Эминова, Н. П. Яблокова. — М. : ИНФРА-М, 1996. — 400 с.
12. Про боротьбу з корупцією [Текст] : Закон України від 05.10.1995 р // ВВР. — 1995. — № 34.



- Ст. 266.
13. Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998–2005 роки [Текст] : Указ Президента України від 24.04.1998 р. № 367/98 // ОВУ. — 1998. — № 17. — Ст. 621.
 14. Політична корупція в Україні : суб'єкти, прояви, проблеми протидії [Текст] // Інформаційно-аналітичні матеріали до фахової дискусії “Політична корупція в Україні : стан, чинники, засоби протидії” 27 листопада 2009 року (м. Київ) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.razumkov.org.ua/ukr/files/category_journal/NSD111_ukr_1.pdf.
 15. Про засади запобігання та протидії корупції [Текст] : Закон України від 11.06.2009 р. // ВВР. — 2009. — № 45. — Ст. 691.
 16. Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень [Текст] : Закон України від 11.06.2009 р. // ВВР. — 2009. — № 45. — Ст. 692.
 17. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відповідальності за корупційні правопорушення [Текст] : Закон України від 11.06.2009 р. // ВВР. — 2009. — № 46. — Ст. 699.
 18. Про внесення змін до деяких законів України (щодо протидії хабарництву) : Закон України від 21.05.2009 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/ed_2009_05_21/JF2N800G.html.
 19. Про добросесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування : проект Закону України (реєстр. № 2362) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/ed_2008_04_10/JF1TM00A.html# .
 20. Про правила професійної етики публічної служби та запобігання конфлікту інтересів : проект Закону України (реєстр. № 4420–1) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/ed_2009_05_14/JF3G700A.html#.
 21. Про заходи державного фінансового контролю публічної служби : проект Закону України (реєстр. № 4472) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/ed_2009_05_14/JF3G800A.html# .
 22. *Хавронюк, М.* Корупція: як ”щук” випускають “у річку” [Текст] / М. Хавронюк // Дзеркало тижня. — 2009. — № 19 (747). — 30 травня.

*Рекомендовано до друку кафедрою державного управління та місцевого самоврядування
Хмельницького університету управління та права
(протокол № 6 від 27 січня 2010 року)*

Надійшла до редакції 03.02.2010

