

10. *About the number and structure of population of Ukraine under the results of all-Ukrainian population census in 2001.* (n.d.). Retrieved from <http://2001.ukrcensus.gov.ua/results/general/nationality/> (in Ukr.).

11. Rozumnyi, M. (2005.). *Idea and Nation. Visnyk Kyivskogo natsionalnogo universytetu imeni Tarasa Shevchenko (Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv)*, 13, 10—13 (in Ukr.).

12. Zolotarev, V. N. (Ed.) (2000). *History of war strategy of Russia.* Moscow: Kuchkovo pole, Poligrafresursy (in Rus.).

13. Osaulenko, O. G. (Ed.). (2012). *Statistic Yearbook of Ukraine for 2011.* — Kyiv: Konsultant (in Ukr.).

14. Khmelko, V. (2013). *Macrosocial changes in the Ukrainian society over the years of independence. Sotsiologiya: teoriya, metody, marketing: Naukovo-teoretychnyi chasopys (Sociology: Theory, methods, marketing: Research and theoretical journal)*, 1, 5—23 (in Ukr.).

15. Ovdenko, L. M. (Ed.). (2013). *Investments of External economic activity. Statistical collection.* Kyiv: State Statistics Service of Ukraine (in Ukr.).

УДК 342.84 (477+100):34.05

**Невмержицький Є. В.\***,  
доктор політичних наук, професор,  
Український державний університет  
фінансів та міжнародної торгівлі,  
Київ, Україна

## **БОРТЬБА З КОРУПЦІЄЮ В УКРАЇНІ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

**Анотація.** На основі аналізу міжнародного і вітчизняного досвіду протидії корупції обґрунтовано необхідність системного, комплексного підходу до розв'язання проблеми обмеження масштабів корупції в Україні, включення в антикорупційну діяльність додаткових механізмів з урахуванням практики розвинутих країн. Визначено ступінь взаємозв'язку політики подолання корупції з розв'язанням політичних, економічних, соціальних проблем; конкретизуються шляхи боротьби з корупцією з огляду на організаційно-адміністративну, правову, виховну, ідеологічну, політичну сфери.

**Ключові слова:** корупція, боротьба, влада, досвід, механізми, право, політика, порівняння, аспект.

**Аннотация.** На основе анализа международного и отечественного опыта практики противодействия коррупции обосновываются необходимость системного подхода к решению проблемы ограничения масштабов коррупции в Украине, включение в эту деятельность дополнительных механизмов с учетом опыта развитых стран. Определяется степень взаимосвязи политики преодоления коррупции с решением политических, экономических, социальных проблем; конкретизируются пути борьбы с коррупцией с учетом организационно-административной, правовой, воспитательной, идеологической, политической сфер.

**Ключевые слова:** коррупция, борьба, власть, опыт, механизмы, право, политика, сравнение, аспект.

**Abstract.** It is based (regarding analysis of international and domestic experience and practice of opposing corruption) the necessity of systematic approach to the solving of the problem of restriction corruption in Ukraine with respect of additional mechanisms and with due regard to the practice of developed countries. It is defined extent of interrelation between policy of overcoming corruption and solving political, economic, social problems; and it is given concrete vision of the ways of fighting corruption with due regard of organizational, administrative, legal, educational, ideological, political spheres. It is substantiated an idea that restriction of corruption dimensions to a considerable extent depends on accurately defining powers and functions of political and state institutions and their official persons; on introduction democratic principles in managing public affairs, on forming minds for all-round developing structures of social society; on forming active mechanism of public control state institutions. Maximum restriction of state regulation of different spheres of economic and social life of the country, broading free market business will also promote this process.

\* Nevmerzhitsky E. V., Doctor of Political Sciences, Professor, Ukrainian State University of Finance and International Trade, Kyiv, Ukraine.

|| **Key words:** corruption, struggle, power, experience, machinery, law, politics, comparison, aspect.

**Постановка проблеми.** Як зазначено в Національній антикорупційній стратегії на 2011—2015 роки, схваленій Указом Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1011/2011, «Корупція в Україні набула системнішого явища, яке поширює свій негативний вплив на всі сфери суспільного життя, все глибше укорінюючись у повсякденному житті як основний, швидкий і найдієвіший протиправний засіб вирішення питань, досягнення певних цілей. Масштаби поширення корупції загрожують національній безпеці України». Саме тому перед наукою постає питання: чому численні антикорупційні заходи держави не дають належних результатів, і корупція продовжує поширюватися.

**Аналіз попередніх досліджень і публікацій.** Серед дослідників проблеми корупції в Україні можна виокремити таких учених, як Мельник М., Михальченко М., Алексєєва А., Геращенко В., Котов Н., Романюк О., Прокоп'єв А., Тацій В., Чуріхіна Л. Захищено кілька дисертацій на здобуття наукових ступенів кандидата і доктора наук, щорічно проводяться науково-практичні конференції і семінари з цієї тематики, у багатьох вищих навчальних закладах введений курс «Заходи запобігання та протидії корупції». Проте більшість цих досліджень присвячена аналізу лише окремих аспектів цієї проблеми, зокрема розкриттю самого змісту поняття корупції, її проявів у різних сферах суспільного життя і дуже мало питанням розробки додаткових механізмів протидії цьому злу, вивченню іноземного досвіду обмеження корупції та його імплементації в Українську реальність.

**Мета статті.** Комплексно розглянути інші, крім кримінальних, механізми та методи протидії корупції, запропонувати системний підхід до вирішення цієї складної проблеми.

**Основні результати дослідження.** Корупція має таку ж давню історію, як і держава і влада. Люди давно намагаються знайти її причини і корені, способи обмеження цього явища. Фактично першу антикорупційну заповідь дав Господь через Мойсея, який записав те, що почув з неба: «Дарів не приймай, бо дари сліпими роблять зрячих і перекручують справу правих» (Ісх. 23:8). За 700 років до Різдва Христового пророк Ісая сказав: «Князья твои — законопреступники и сообщники воров. Все они любят подарки и гоняются за мздой, не защищают сирот и дело вдовы не доходит до них» (Ветхий Завет).

У Корані також є заборона давати і брати хабарі. Пророк Мухамед застерігав, що Аллах прокляне кожного, хто дає та бере хабарі. Задовго до нього Будда попереджав, що коли правитель шукає вигоду, то це призведе до того, що буде перекручена сутність суспільних відносин, стануть ігноруватися принципи справедливості. Чиновники — це злодії, які крадуть щастя народу, обдурюють і правителя, і народ. Про корупцію як «порчу» писали також великі античні мислителі — Платон і Арістотель. Зрозуміло, що ці попередження узагальнюють попередній досвід зіткнення людства з корупцією, як з особливо небезпечним злом.

Боротьбу з корупцією дослідники нерідко порівнюють за складністю вирішення з людськими гріхами. Вона, по суті, і є комбінацією таких гріхів, як жадібність, заздрість, невгамовна спрага насолод тощо. Світ влаштований таким чином, що людські гріхи, як і корупцію неможливо повністю викоринити. Окрема людина може їх лише обмежити до розумних меж. Мораль, релігія, право — ті інструменти, за допомогою яких і відбувається таке обмеження. Як тільки ці інструменти перестають працювати, у суспільстві починають розвалюватись цивілізаційні основи взаємин між громадянами і державою, з'являється небезпека виникнення соціального хаосу. Шарль Монтеск'є з цього приводу писав: «...Відомо вже з досві-

ду віків, що будь яка людина, яка володіє владою, схильна зловживати нею» [1, с. 289]. З особливою гостротою це виявляється саме нині, коли корупція проникла майже в усі сфери суспільного життя. Повідомлення про хабарництво та інші зловживання владою в Україні настільки поширені, що їх іноді навіть не приховують, про них можна прочитати на шпальтах майже всіх газет і журналів. Цю проблему широко використовують політики у боротьбі за владу. Гасло про викорінення корупції стало головним фактично в усіх президентських і парламенських виборчих кампаніях.

Ще на початку минулого століття це явище здебільшого, розглядалося в культурному аспекті. Корупція вважалася проявом нормальної слабкості людини. Стверджувалося, що вона може відігравати навіть позитивну роль у процесі реформування суспільства. Проте на рубежі ХХ—ХХІ ст. вона стала реальною загрозою подальшого розвитку суспільства навіть у розвинутих країнах (Японія, Корея) й однією з головних причин поразки економічних реформ в Україні, Росії та в інших країнах колишнього СРСР.

Аналіз індексу корумпованості країн світу, який щорічно проводиться міжнародною організацією «Transparency International», продовжує свідчити, що Україна залишається однією з найбільш корумпованих країн світу: у 2006 році вона посідала 99 місце, у 2010 році — 134, у 2011 році — 152 і в 2012 році — 144 місце [2]! Усе це означає, що українській владі треба багато чого змінити, щоб зупинити цей процес, щоб законність і демократичні цінності стали нормою життя кожного чиновника.

Справедливості заради не можна заперечувати, що влада не бачить цієї проблеми і не робить спроб якось змінити ситуацію на краще. За роки незалежності було запроваджено кілька загальнодержавних програм боротьби з корупцією та організованою злочинністю. Верховною Радою України затвердженні Конценції боротьби з корупцією, прийняті Закони «Про боротьбу з корупцією» 1995 року і «Про засади запобігання та протидії корупції» 2010 року [3], а всього антикорупційні норми закладені майже в 100 нормативних актах. Але, незважаючи на все це, корупція в державі продовжує зростати і стає реальною загрозою навіть національній безпеці.

Звичайно, проблема непроста, для її вирішення потрібні неабиякі зусилля. Ще Ш. Монтеск'є писав: «Відомо ще з досвіду віків, що будь-яка людина, яка володіє владою, схильна зловживати нею» [1, с. 289].

Виникає питання: чому всі ці численні заходи не дали належної віддачі? На нашу думку, тому що не були враховані важливі складові цієї проблематики, насамперед, що:

корупція належить до тих проблем, які неможливо вирішити у відриві від політичних, економічних і морально-культурних проблем. Антикорупційне законодавство — лише інструмент, застосовуючи який можна проводити докорінні структурні перетворення. Масштаби, специфіка і детермінанти корупції — наслідок загальних політичних, соціальних та економічних проблем країни;

ефективність зусиль щодо обмеження корупції значною мірою залежить від реалізації політичної та адміністративно-правової реформ; від чіткого визначення повноважень і функцій політичних інститутів та їх посадових осіб; від запровадження демократичних принципів управління громадськими справами, створення умов для всебічного розвитку структур громадянського суспільства, формування дієвого механізму громадського контролю за владними інституціями;

незалежно від того, у якій сфері корупція виявляється, вона має матеріальний інтерес і зростає завдяки прагненню отримати економічний зиск шляхом того по-

літичного процесу, яким стало в Україні державне регулювання різних сфер економічного життя;

політичним джерелом корупції в Україні певною мірою стала не підготовлена «шокова» демократизація суспільного життя, яка за слабких державних і суспільних інститутів, відсутності демократичних традицій, ідеологічного вакууму перетворилась у торгівлю голосами виборців, продаж посад, привілеїв, пільг, економічних і політичних рішень та в інші деструктивні процеси, хоча зрозуміло, що корупція пов'язана не з демократією як такою, а з недостатнім рівнем її розвитку;

перехід до ринкових відносин, до свободи значною частиною громадян був сприйнятий як повна відмова не тільки від комуністичної ідеології а й ідеології будь-якої. Вакуум, що утворився за умови відмови від старих цінностей і повільного формування нових, був заповнений псевдоцінностями, що пропагують швидке збагачення на основі конфлікту особистого і суспільного інтересу.

Усе це означає, що орієнтація лише на посилення кримінальних репресій, як основного важеля протидії корупції, не може дати реальних результатів. У СРСР кримінальне законодавство передбачало навіть смертну кару за розкрадання соціалістичної власності, але результат відомий. У сьогоднішньому Китаї за останні роки смертні вироки за корупцію винесено майже відносно 10 тис. чиновників, проте рівень корупції не тільки не зменшується, а й зростає. Водночас досвід країн, які досягли такого рівня корупції, що вона суттєво вже не впливає на соціально-економічний розвиток, свідчить, що тільки системний підхід до розв'язання цієї складної проблеми може дати реальні результати. Саме такий підхід демонструють Скандинавські країни, США, Канада, розвинені Європейські країни, Сінгапур. Нині це найбільш «чисті» від корупції країни. Кожна з них, безумовно, долала ці проблеми з урахуванням національних традицій, культури, менталітету тощо. Водночас за всієї специфіки розвитку кожної окремої нації, є і загальні умови. Це насамперед, максимальна демократизація суспільного життя, надання громадянам рівних прав і можливостей для реалізації їх здібностей і прагнень, достатній рівень їх матеріального забезпечення, розумне урівноваження доходів населення, чесність і порядність працівників державного апарату, загальна повага до закону і правопорядку [4, с. 44—48].

Важливою умовою максимального обмеження проявів корупції у цих країнах стала тверда політична воля керівництва держави. При цьому особливо велике значення має «чистота» верхніх ешелонів влади, без чого навряд чи можливо потіснити корупцію на нижчих рівнях влади [5]. Цю проблему М. Мельник називає «корозія влади» [6, с. 7—47]. Саме тому найнебезпечніший вид корупції — політична. Вона виявляється по-різному, але особливо небезпечною на Заході вважається розстановка на відповідальні посади своїх людей, оскільки це створює сприятливі умови для розповсюдження епідемії корупції на всіх інших поверхах влади. В Україні ж діти, сестри, брати, навіть особисті охоронці, про яких за місяць до виборів ніхто не чув і не бачив, раптом стають депутатами, займають високі посади у виконавчій владі. Такий підхід чомусь у нас називають формуванням своєї команди, а в Європі кваліфікують як корупцію! Саме тому країни, яким вдалося максимально обмежити прояви корупції, починали з формування чистої центральної влади. Як зазначає автор Сінгапурського дива экс-прем'єр країни Лі Хуан Ю, якщо люди нагорі не є зразком високих моральних якостей, які вони поступово поширюють на інші рівні влади, щось реально зробити дуже важко. Коли його спитали, що було найтяжчим у його антикорупційних заходах, він відповів: посадити за ґрати за корупцію своїх найближчих друзів [7]. І він це зробив.

Ще один приклад. Якось экс-президента США Р. Рейгана спитали: як він чинив, вирішуючи найскладніші питання? Президент відповів: я раджуся на кухні зі

своїми найближчими друзями і з урахуванням їхньої думки приймаю рішення! Напевно, багато з вас так робить. Питання в іншому: всі ці «кухонні друзі» не обіймали в адміністрації президента відповідальні посади, хоча могли б! Там дружні відносини між людьми не є підставою для отримання посади в уряді. Про реальну боротьбу за чистоту верхніх щаблів влади свідчить і недавня відставка Президента Німеччини, обвинуваченого пресою у використанні службового становища в особистих інтересах, та двох міністрів цієї країни, звинувачених у плагіаті, а також відставка міністра закордонних справ Франції, яка непередбачливо відпустку провела в товаристві лідерів передреволюційного Єгипту [8].

Який висновок можна зробити з усього цього? Як тільки наша політична еліта поводитиметься таким же чином, простору для корупції буде значно менше. Важлива складова цієї політичної стратегії — формування чиновника європейського, а сьогодні і сингапурського або південно-корейського зразка. Сучасний український чиновник за своїми правосвідомістю, професіоналізмом, чесністю, етикою поведінки принципово відрізняється не тільки від свого західного колеги, а й навіть від радянського. Останній боявся гніву партії та держави і вимушений був дотримуватися якихось правил, тому і не дуже зловживав. Нинішньому українському бюрократові фактично не потрібна заробітна плата. Йому необхідна лише печатка і черга людей, які прагнуть отримати відбитки цієї печатки. А якщо є черга, то напевно будуть люди, котрі захочуть пришвидшити вирішення своєї справи.

Які основні напрями, параметри формування чиновника європейського зразка? Насамперед це те, що в Європі держслужбовець, як правило, не пов'язаний з бізнесом або з інтересами, які вступають у конфлікт із сумлінним виконанням професійних обов'язків. Чиновників там не приймають на роботу або звільняють з посади за політичними підставами, оскільки демократія, за якої партії регулярно змінюють одна одну біля керма влади, не сумісна з системою наймання державних службовців, яка базується на політичних преференціях. За такої системи держслужбовці продовжують ефективно використовувати свої професійні обов'язки за різних адміністрацій, оскільки основний критерій відбору службовця — не його партійна приналежність, а чесність, компетентність і професіоналізм.

Дуже важливу роль тут відіграє конкурентне середовище для формування державного апарату, яке включає: проведення екзаменів і кваліфікаційних випробувань, підвищення кваліфікації у провідних вишах і в кращих управлінських структурах, а в цілому передбачає добротну гуманітарну, економічну і навіть математичну підготовку, що дозволяє на виході одержувати спеціаліста з широким світоглядом, зі знанням іноземних мов, основ економіки і менеджменту, історії, права, міжкультурних комунікацій, знання сучасних світових управлінських практик тощо.

Ось яку освіту одержав, наприклад, нинішній Президент Франції Олланд. Перед тим, як бути обраним на цю посаду, закінчив ліцей, юридичний факультет Паризького університету, Вищу школу комерції, Національну школу адміністрації, тобто чотири провідні виші. Це класичний приклад європейського політика. І так не лише у Франції. Нинішній президент США Б. Обама також закінчив кілька провідних вищих навчальних закладів, зокрема престижний Колумбійський університет, Гарвардську школу права, сформулював свої політичні погляди у ряді монографічних досліджень. Така практика склалася у більшості провідних розвинутих країнах. Переважна більшість світової еліти одержує освіту в спеціальних школах державного управління, серед яких можна назвати школи Кеннеді в Гарварді та Вудро Вільсона в Принстоні, Максвела — в Сіракузах, Національну школу адміністрації в Парижі та ін. Отже, у розвинутих демократичних країнах не ба-

гатство — пугівка на вершину влади, потрібна інша складова. Тому перше, що необхідно зробити в українській системі підготовки управлінських кадрів — це максимально її модернізувати, наблизити до тієї моделі, яка давно функціонує у найбільш розвинутих країнах і довела свою ефективність, вміння готувати самодостатніх керівників як державних органів, так і великого бізнесу. Слід виходити з того, що суто української моделі управління у сьогоdnішньому глобалізаційному світі немає і бути не може, як і української таблиці множення.

Величезну роль у розвинутих країнах відіграє суспільна думка щодо поведінки чиновника. Наведемо лише один приклад. Комісія з громадської безпеки штату Нью-Йорк оштрафувала на 60 тис. доларів губернатора Девіса Патерсона лише за те, що він одержав без оплати 5 квитків на бейсбол у керівництва команди. У Великій Британії при призначенні на високу посаду кожен претендент зобов'язаний представити повний список своїх фінансових інтересів, при цьому вказати компанії, де розміщені інвестиції, яка власність йому належить тощо. Такі ж дані щодо дружини і дорослих дітей. Після докладної перевірки претендента запрошують до спеціального комітету, де йому можуть поради́ти відмовитися від співпраці з тією чи іншою компанією, запропонувати перекласти заощадження до інших фондів чи банків. Такі «поради» обов'язкові для виконання. Для високих чиновників розроблено та затверджено спеціальний статут, де докладно описані не лише фінансові та бізнес-обов'язки, а й принципи поведінки, ставлення до роботи тощо. Порушення статуту призводить не лише до негайного звільнення, а й до втрати державної пенсії та пільг [9].

У США влада у боротьбі з корупцією виходить із того, що не хабародавець, а чиновник винен у корупції, оскільки саме він ставить бізнесмена в становище між відмовою від бізнесу і дачею хабара. Тому хабародавець, який погодився на співробітництво зі слідством, зберігає не тільки свободу, а й свій бізнес і кошти. В Україні, на жаль, панує думка, що в корупції винні в основному самі громадяни, які дають хабарі.

У Росії вже законодавчо обмежено право чиновників і політиків на закордонні рахунки, цінні папери та акції. А щодо нерухомості за кордоном, то вона повинна бути задекларована у своїй країні. Порушення цієї вимоги вже призвело до позбавлення мандатів кількох депутатів. У сучасній Франції прокуратура також почала перевірку фінансових операцій вищих чиновників, зокрема міністра фінансів, який не задекларував свій рахунок у Швейцарському банку [10]. Чому б не запозичити цей досвід нам — українцям?!

Щоб змінити ситуацію в Україні на краще, потрібно також значно посилити роль громадськості, оскільки окремому громадянину важко протистояти цьому злу, яким би свідомим він не був. Уже не один рік точиться дискусія навколо необхідності розробки і прийняття закону «Про громадський контроль». Необхідність його очевидна, особливо у плані посилення протидії корупції. Він не тільки підняв би роль громадськості, давши їй в руки необхідні важелі, а й активізував би роботу державних структур, особливо правоохоронних органів, допоміг би їм очиститися від людей, які прийшли не служити вітчизні, а вирішувати свої особисті питання.

Інший важливий антикорупційний важіль — це реформування підходів до регулювання основних сфер суспільного життя. В Україні розпочата адміністративна реформа і як проект — правильно. Створено проектну структуру, комітет, потім центр з імплементації, але вже на наступному етапі стався збій: робочі групи очолили керівники міністерств, які мають реформуватися. Проте світовий досвід доводить, що влада сама себе в принципі не може реформувати. Це абсолютно глухий кут, оскільки бюрократія завжди знаходила спосіб провести реформи так,

щоб її інтереси не постраждали. Як зазначає відомий український економіст О. Пасхавер, будь-яку реформу чи то пенсійну, чи то реформу жеків має здійснювати не міністерство, яке реформується, а спеціальне агентство з реформи, яке очолює політик. У жодному разі вирішальне слово в агентстві не можуть мати керівники міністерств, які реформуються [11].

Які, на нашу думку, основні напрями такої реформи? Це передусім заходи щодо позбавлення держави непритаманних їй видів діяльності, відмови від того, що значно краще можуть виконувати приватні структури. Це допуск приватної ініціативи до вирішення багатьох питань життєдіяльності суспільства. А поки що держава ув'язнена у щоденному втручанні у приватне життя, в рутині необхідності реагування на кожний окремих «чих», що через свою масовість не дає їй змогу зосередитися на стратегічних питаннях розвитку суспільства. Серед функцій, від виконання яких держава може звільнитися, слід назвати передусім управління сферами культури, освіти, охорони здоров'я і навіть жеків, залишивши за собою лише встановлення регулятивних засад і контроль за їх діяльністю. У США навіть в'язниці передані у приватні руки, і від цього суспільство нічого не втратило.

Інший стратегічний напрям — це прискорене формування середнього класу. Нині частка населення, яку соціологи відносять до середнього класу, в структурі суспільства становить лише 24,6 %, тоді як у Данії — 44,5 %, Німеччині — 85,1 %, Франції — 85,8 %. Як це пов'язано з корупцією, правопорядком у цілому? У розвинутих країнах для середнього класу важливі такі атрибути державності, як чесні вибори, справедливий суд, прозора конкуренція. Саме цей прошарок суспільства готовий активно захищати вказані цінності, все здобує чесним трудом, свою гідність, громадянські права і свободи. У таких умовах корупції все важче шукати свою нішу у структурі влади і суспільства, оскільки середній клас становить більшість населення країни, контролює владу, виступає як стабілізатор і носій його цінностей [12, с. 11—12].

І нарешті, ключове питання для реальної протидії корупції — це розмежування бізнесу та влади. У чому небезпека такого зрощування? Найпростіша і найзрозуміліша відповідь на це питання — коли бізнесмен, потрапляючи у структури влади, продовжує займатися бізнесом, використовуючи важелі влади у своїх особистих або корпоративних інтересах. Це стосується і тих, хто формально передав свій бізнес родичам, а фактично продовжує ним керувати, при цьому використовуючи свої адміністративні важелі. Поширена і така форма зрощування влади і бізнесу, за якої чиновник, навіть не маючи свого особистого бізнесу, «кришує» злочинний бізнес інших суб'єктів, одержуючи за це певну плату. Йому, на жаль, не соромно за державу, як відомому герою кінофільму «Біле сонце пустелі». Ця «хвороба» стала особливо небезпечною саме тепер, у період трансформації суспільства, за зміни форм власності, переходу від планової до ринкової економіки. З іншого боку, з'явилися умови для безпосереднього або лобістського тиску бізнесу на апарат чиновників з метою правового оформлення таких переходів через механізм приватизації, участі чиновників у легальному чи нелегальному розподілі державної чи комунальної власності, у створенні нових ринкових структур тощо [13]. 7 червня 2012 року тижневик «Аргументы недели» опублікував список народних депутатів, які свої депутатські обов'язки офіційно поміняли на бізнесові інтереси. До першої п'ятірки в рейтингу ввійшли депутати, які не були присутніми на жодному із засідань Ради. До другої п'ятірки потрапили ті, що побували лише на одному-двох засіданнях Верховної Ради України. А в цілому більше 20 % (96 депутатів) не були присутніми на половині засідань [14]. Це означає не що інше як використання депутатського мандата лише для захисту бізнесу.

Між тим, Закон України «Про статус Народного депутата України» забороняє депутату вести бізнес, а Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» кваліфікує таку поведінку як корупцію, з відповідними наслідками. Проте це не означає, що багаті люди не можуть бути при владі. У розвинутих країнах у випадках переходу бізнесмена до державної служби, управління його активами передається не члену сім'ї, а незалежному органу. Напевно, так слід вирішити це питання і в нашій державі. Залишити і надалі це питання невирішеним означатиме, що влада і бізнес продовжуватимуть зрощуватися, що загрожує ще більшому поширенню корупції. А нинішня практика формальної передачі управління бізнесом члену сім'ї нічого не змінює, оскільки чиновник продовжує управляти ним. Це лише «дах» для використання свого службового становища у бізнесових відносинах.

Не менш актуальна проблема — обмеження масштабів тіньової економіки, яка без прикриття чиновників, не може офіційно функціонувати у таких розмірах — аж до 50 % [15, с. 88—90]! Є кілька чинників того, що майже половина економіки України функціонує в тіні, приховується від держави. Перша — це безгосподарність самої держави. За даними ФДМУ через 15 років після проголошення незалежності, держава не мала навіть повного обліку підприємств, які їй належали, не говорячи вже про управління ними і одержання прибутку. Друга причина — в тінь економіку штовхає відсутність комфортних умов для бізнесу, а саме: високі податки, нетарифні бар'єри, тиск чиновницького апарату та криміналітету, відсутність свободи бізнесу та конкурентного середовища. І третя причина — максимально високий рівень корумпованості контролюючих органів, які своїм тиском, безперервними перевітками спонукають бізнес ховатися від держави, а правоохоронці за хабарі «кришують» його. Спеціалісти твердять, що навіть для бухгалтера середньої кваліфікації за бажання немає жодної проблеми виявити «тіньові» фінансові операції, але в житті перемагає корупція. Аналіз кримінальних справ відносно податківців переконує, що більшість із них пов'язана саме з укриттям виявлених зловживань. У європейських країнах зовсім інша реакція на зловживання у бізнесі. Як стверджують німці, у них на Батьківщині податкові органи одного дня можуть прийти і запитати у бізнесмена, чому він працює без прибутку, це що — у тебе таке хобі? І закрити фірму.

Екс-Прем'єр-Міністр України М. Азаров на прес-конференції у листопаді 2011 року зазначав, що за 10 міс. 2011 року надходження до пенсійного фонду становили 102 млрд грн. При цьому бюджетна сфера (тобто держава) внесла 50,5 млрд грн, а бізнес — 51 млрд. Це при тому, що частка держави у ВВП дорівнює лише 14 %, а доля приватного бізнесу — 86 %! Це означає, що значна частина бізнесу функціонує в «тіні» і не сплачує податки. За оцінками Федерації роботодавців, у «тіні», тобто одержують зарплату в конвертах, з якої не нараховуються податки, працює близько 5 млн громадян! А сума доходів, які приховуються таким чином від оподаткування, мінімум у 4 рази перевищує сьгоднішній дефіцит пенсійного фонду [16, с. 7].

У тінь економіку України штовхає і відсутність свободи бізнесу як необхідної умови його розвитку. Як зазначає президент Американсько-української ділової ради Вільям Морган, «Україна все ще лише частково відкрита для бізнесу. Для досягнення справді стабільного розвитку необхідно стати країною, відкритою для бізнесу повністю. Майже всі рейтингові агентства світу ставлять Україну в число останніх 20 % країн, коли мова заходить про свободу бізнесу, простоту його ведення, раціональну нормативно-правову базу, однакові для всіх умови його ведення тощо. Поки це не відбудеться — економіка України розвиватиметься повільно і хворобливо» [17] За індексом економічної свободи (дослідження центру Heritage Foundation) Україна посідає 164 місце із-поміж 183 країн світу! За рейти-



нгом Всесвітнього економічного форуму з глобальної конкурентоспроможності Україна посідає 83 місце із 142 країн. А щодо легкості ведення бізнесу — опинилася аж на 152 місці зі 182 країн [17]! Тому владі недостатньо вирішувати проблеми однієї чи двох-трьох компаній, притягуючи їх керівників до відповідальності, необхідно змінити всю систему функціонування бізнесу.

Потребує також суттєвого вдосконалення законодавче забезпечення антикорупційної діяльності. Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» це лише перший крок у цьому напрямі. Серйозного доопрацювання потребує багато інших законів, зокрема «Про державну службу», «Про статус народного депутата України», «Про місцеве самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації» тощо. На наш погляд, терміново слід повернутися до раніше скасованого Закону «Про відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення». Така відповідальність юридичних осіб — обов'язкова вимога «Конвенції ООН проти корупції», яку Україна ратифікувала. Такі ж рекомендації містяться в Конвенції РЄ «Про корупцію у контексті кримінального права», яка передбачає відповідальність юридичних осіб за дачу хабара, посередництво та відмивання грошей, вчинених в особистих інтересах будь-якою особою, що діяла як приватна особа, чи як представник тієї чи іншої юридичної особи або обіймає керівну посаду у цій юридичній особі. Ця норма є однією з обов'язкових рекомендацій об'єднання GRECO (група держав проти корупції) Ради Європи і діє у більшості розвинутих країн. Нагадаємо про недавній скандал у США навколо керівників компанії «Мерседес», яких викрито в наданні «відкатів» посадовим особам у різних країнах світу за поставку автомобілів до цих країн. У результаті матеріальну відповідальність понесли не тільки керівники, а й компанія у цілому, заплативши штраф більш як 100 млн доларів [18, с. 41—47].

Тому важко пояснити, чому прийнятий в 2009 р. Закон України «Про відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення» так і не вступив у силу. Важливо, що нещодавно внесений до парламенту законопроект № 2032 про доповнення Кримінального кодексу України розділом XIV-І «Заходи кримінально-правового характеру відносно юридичних осіб». Як зазначено в проекті, підставою для такої відповідальності є скоєння самостійно або в співучасті злочину від імені та в інтересах юридичної особи, або її керівника. Є лише одне зауваження: в проекті закону сума штрафу не перевищує 75 тис. гривень. Для юридичної особи це копійки. Порівняйте із сумою штрафу на компанію «Мерседес»!

Не спрацьовує і норма Закону «Про декларування доходів службовців». І старе, і нове антикорупційне законодавство передбачало та передбачає обов'язкове декларування доходів чиновника, а новий закон навіть витрати. Мета законодавця очевидна — примусити чиновника жити відкрито, прозоро, за законами. Проте, якщо узагальнити результати 15-річної дії цієї норми, то висновок один — кампанія з декларування чиновниками своїх доходів провалилась і фактично ніяк не вплинула на зниження масштабів корупції в державі. Згадую у зв'язку з цим оцінку, яку дав экс-Президент України об'єктивності декларації, що була надана його Прем'єр-міністром, назвавши її «декларацією бомжа». На жаль, за такою оцінкою жодних наслідків так і не було. Це не поодинокий факт необ'єктивності декларування. За всі роки за необ'єктивність декларування доходів не притягнутий до відповідальності жоден чиновник найвищого або середнього шабля влади.

Як переломити таку ситуацію, що потрібно зробити, щоб ця норма законів «Про державну службу» і «Про засади запобігання та протидії корупції» реально запрацювала? Чинне законодавство не визначає, на яку саме державну структуру покладається контроль за об'єктивністю декларування доходів і витрат. Розраховувати на правочесність чиновника поки що не приходиться. Необхідний жорст-

кий контроль. На нашу думку, його можна було б покласти на податкову адміністрацію, яка має кваліфіковані кадри і володіє необхідною інформацією, а у Верховній Раді України — на спеціальну комісію. Треба змінити і саму форму декларації, взявши за зразок англійську.

І ще один дуже важливий антикорупційний важіль. У багатьох демократичних країнах вдалося суттєво потіснити корупцію і за допомогою використання не стільки кримінальних репресій, скільки застосування заходів впливу, передбачених іншими галузями права. У Сінгапурі, наприклад, у боротьбі з цим злом була скасована презумція невинуватості, що означає: якщо чиновник не може пояснити, звідки у нього мільйон у банку, або вілла у Ніцці — він уже корупціонер! Тут діє інша презумція — презумція вини. В українському законодавстві відома лише одна презумція — презумція невинуватості у кримінальному процесі. Вона закріплена у ст. 62 Конституції України та в КПК України. Її суть у тому, що не обвинувачений повинен доводити свою невинуватість, а держава — доводити пред'явлене обвинувачення. На жаль, у науці і практиці інші правові презумції залишаються в тіні, а в зв'язку з антикорупційною тематикою взагалі не розглядаються. Проте необхідність у цьому є і дуже велика. Презумція вини тісно пов'язана з незаконним збагаченням. Прикладів такого збагачення в Україні дуже багато, достатньо подивитися на фешенебельні маєтки навколо Києва та інших крупних міст країни. Але вести боротьбу з цим злом лише кримінально-правовими заходами важко, що пов'язано передусім із проблемою збирання доказової бази вини суб'єкта незаконного збагачення. Цивільна презумція вини покладає обов'язок доведення законності володіння майном на її власника. Такі методи боротьби зі службовими зловживаннями широко застосовувались у колишньому СРСР. Старше покоління добре пам'ятає, що на будь-яку цеглину, шифер або цемент і т.ін., завезених для будівництва будинку або гаража, треба було пред'явити органам «БХСС» або Народного контролю документи, що підтверджують законність їх придбання. У разі їх відсутності — негайно починалося розслідування з відповідними наслідками. Це був дієвий механізм протидії зловживанням чиновників. Такі механізми сьогодні діють не тільки в Сінгапурі, а й у багатьох інших країнах. Чому не запозичити його Україні? [19].

Не досягає своєї мети і норма Закону про експертизу правових актів на предмет їх антикорупційності, що передбачена новим антикорупційним законодавством. Річ у тому, що експертизу нормативних актів місцевих органів влади Закон не передбачає. Між тим, достатньо подивитись на маніпуляції з землею навколо Києва, рішення по яких приймаються саме органами місцевого самоврядування. Крім того, в Україні все ще діють тисячі нормативних актів, які самі по собі стали джерелами корупції. 2005 року була спроба навести порядок у цій сфері. Унаслідок фільтрації 10 тис. регуляторних актів, виданих центральними та регіональними органами влади, були скасовані. У цілому результати першої фази операції такі: скасуванню підлягали 34 % регуляторних актів органів місцевого самоврядування та 55,5 % актів центральних та регіональних органів влади [20, с. 174—187]. Цю роботу, безумовно, слід було продовжити, оскільки, як багато чого іншого, вона на півдорозі захлинулася, і місцеві органи влади продовжують плодити акти, які суперечать законам України. Саме на цьому рівні відбувається процес зрощування бюрократії, силовиків та економічного криміналітету. Ці корупційні сили пов'язані між собою круговою порукою. Для них головне — залишати чинну систему без змін, оскільки тільки вона дозволяє безбідно жити. Пробити панцир такого тріумвірату здоровим силам на місцях дуже складно, хоча вкрай необхідно, оскільки понад 80 % корупційних проявів спостерігаються саме на цьому рівні.

І ще одне — організаційне питання. Вже багато років фахівці ставлять питання про створення в країні незалежного від будь-якої гілки державної влади центрального антикорупційного органу, який би, на кшталт ФБР США, поєднував у собі оперативно-розшукову і слідчу функції та одночасно був органом і реалізації антикорупційної політики, і контролював її виконання. У Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції» передбачено створення Спеціального уповноваженого органу з питань антикорупційної політики при Президентові України, але, на наш погляд, це не що інше, як аналог «канувшого в лету» Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України, який за 15 років існування нічим іншим себе не проявив, крім написання довідок і підготовки численних нарад при главі держави. Досвід розвинутих країн засвідчує, що цей чинник у протидії корупції відіграє важливу роль. У тому ж Сінгапурі створено спеціальне Бюро з розслідування фактів корупції. Його керівники підзвітні лише прем'єр-міністру і більше нікому. Методи роботи працівників Бюро фактично авторитарні, вони наділені правом затримувати та обшукувати підозрюваних у корупції без санкції суду, перевіряти банківські рахунки і фінансові документи не тільки підозрюваних, а й їхні родичів. (Порівняйте з українською практикою.) Особливо ефективним став реальний контроль за майном, активами та боргами державних службовців, і не тільки їх особистих, а й дружини, дорослих дітей. Цікавий досвід із цієї проблематики накопичений також у сусідній Польщі.

Викладені у цій статті інструменти протидії корупції, безумовно, далеко не всі з можливих. Особливої уваги, наприклад, потребує проблема зміни не лише правового статусу нашого рідного держслужбовця, а й менталітету, культури і правосвідомості пересічного українця, який поки що, засуджуючи на словах корупцію, у практичному житті готовий дати хабара навіть без гострої на те необхідності. Але це тема вже іншої статті.

**Висновки.** Корупція належить до тих проблем, які неможливо вирішити у відриві від політичних, економічних, соціальних проблем. Обмеження її масштабів значною мірою залежить від чіткого визначення повноважень і функцій політичних і державних інститутів та їх посадових осіб; від запровадження демократичних принципів управління громадськими справами, створення умов для всебічного розвитку структур громадянського суспільства, формування дієвого механізму громадського контролю за владними інституціями.

На рівень і динаміку корупції в Україні особливо вплинуло і продовжує впливати державне регулювання різних сфер економічного і соціального життя, обмеження свободи бізнесу. На цей процес особливо вплинула непідготовлена «шокова» демократизація суспільного життя, яка за слабких державних і суспільних інститутів, відсутності демократичних традицій, ідеологічного вакууму перетворилась у продаж посад, привілеїв, пільг, економічних і політичних рішень в інтересах корпоративних груп, хоча зрозуміло, що корупція пов'язана не з демократією як такою, а лише з недостатнім рівнем її розвитку.

Негативним процесам сприяло і те, що перехід до ринкових відносин, до свободи значною частиною громадян був сприйнятий як цілковата відмова не тільки від комуністичної ідеології, а й ідеології будь-якої. Вакуум, що утворився за умови зречення старих цінностей і повільного формування нових, був заповнений псевдоцінностями, що пропагують швидке збагачення на основі конфлікту особистого і суспільного інтересу.

Усі ці чинники не були враховані владою у плануванні та розробці антикорупційних програм і заходів, був відсутній системний підхід до розв'язання цієї складної проблеми. Водночас досвід країн, які досягли такого рівня корупції, що вона суттєво вже не впливає на соціально-економічний розвиток, свідчить, що лише

комплексний підхід, включення політичних, економічних, соціальних механізмів може дати реальні результати. Саме такий підхід демонструють розвинуті демократичні країни.

### ЛІТЕРАТУРА

1. *Монтеск'є Ш.* Избранные произведения / Ш. Монтеск'є. — М.: Политическая литература, 1955. — 400 с.
2. Інформаційно-ресурсний портал Української Правничої Фундації [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [www.transparency.org.ua](http://www.transparency.org.ua)
3. Закон України «Про боротьбу з корупцією» // Відомості Верховної ради України. — 1995. — № 34; Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» // Відомості Верховної ради України. — 2011. — № 40.
4. *Тацій В. Я.* Наукове забезпечення шляхів протидії корупції в Україні / В. Я. Тацій, В. Н. Борисов // Громадська експертиза. Актуальні проблеми боротьби з корупцією в Україні. — К., 2004. — Вип. 4. — С. 44—48.
5. *Проконьєв А.* Коррупция на высшем уровне продолжает оставаться и у развитых экономик. — Киевский телеграф. — 2004. — 2 апреля.
6. *Мельник М.* Корупція — корозія влади / М. Мельник. — К: Юридична думка, 2004. — 400 с.
7. *Геращенко В., Котов Н.* Почему Россия не Сингапур? // МК в Украине. — 2011. — 13 декабря.
8. Президент ФРТ подал в отставку // АиФ. — 2013. — 17 февраля.
9. *Лобанов О.* Дорогие колеса власти // Итоги Недели. — 2012. — 2 мая.
10. *Горковская М.* Министр бюджета Франции попал под следствие // Известия в Украине. — 2013. — 14 января.
11. *Пасхавер О. Я.* Співчуваю цій владі // Дзеркало тижня. — 2010 — 11 грудня.
12. *Геращенко В., Котов А.* Мы на горе всем буржуйам // МК. — 2012. — № 12. — С. 11—12.
13. Чиновники зарабатывают копейки, а тратят миллионы // АиФ. — 2010 — 23 сентября.
14. *Сагань М.* Кто из депутатов не ходит на работу // АиФ. — 2012. — 7 июля.
15. *Гега П.* Тіньова економіка // Прокуратура. Людина. Держава. — 2005,— №2. — С. 88—90.
16. *Хмельницькая М.* Отбелить зарплатню // АиФ. — 2011. — № 3. — С. 7.
17. *Морган В.* 12 лет спустя // Киевский телеграф. — 2010. — 10 августа.
18. *Романюк О.* Інститут кримінальної відповідальності юридичних осіб / О. Романюк // Вісник прокуратури. — 2003. — № 12. — С. 41—47.
19. *Алексеев А.* Презумпция против коррупции / А. Алексеев // Законность. — 2008. — № 4. — С. 2—8.
20. *Михальченко А.* Коррупция, олигархи, кланы: проблемы определения понятий, влияние на развитие Украины / А. Михальченко // Сучасна українська політики: політики і політологи про неї. — К.: Інститут політичних і етнонаціональних досліджень НАН України, 2000. — Вип. 2. — С. 174—187.

### REFERENCES

1. Montesquieu, Ch.-L. (1955). *Selected works*. Moscow: Politicheskaya literatura (in Ukr.).
2. Information and resource portal of Ukrainian Legal Foundation. Retrieved from: [www.transparency.org.ua](http://www.transparency.org.ua) (in Ukr.).
3. Law of Ukraine. About struggle with corruption. (1995). *Vidomosti Verkhovnoyi rady Ukrainy (Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine)*, 34; Law of Ukraine. About foundation of prevention and opposing corruption. (2011). *Vidomosti Verkhovnoyi rady Ukrainy (Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine)*, 40 (in Ukr.).
4. Tatsiy, V. Ya., & Borysov V. N. (2004). Scientific provision of the ways of opposing corruption in Ukraine. *Gromadska ekspertiza. Aktualni problemy borotby z korruptsieu v Ukraini (Civil expertise. Urgent problems of struggle with corruption in Ukraine)*, 4, 44—48 (in Ukr.).

5. Prokopiev, A. (2004, April 2). Corruption at the supreme level is continuing to present also in developed economics. *Kievskiy telegraf (Kyiv telegraph)* (in Rus.).
6. Melnyk, M. (2004). Corruption is corrosion of power. Kyiv: Yurydychna dumka (in Ukr.).
7. Gerashchenko V., & Kotov N. (2011, December 13). Why Russia is not Singapore? *MK v Ukraine (MK in Ukraine)* (in Rus.).
8. President of FRT retired. (2013, February 17). *Argumenty i facty (Arguments and facts)* (in Rus.).
9. Lobanov, O. (2012, May 2). Expensive wheels of power. *Itogi nedeli (Sums of the week)* (in Rus.).
10. Gorkovskaya, M. (2013, January 14). Minister of budget of France has fallen under investigation. *Izvestiya v Ukraine (Proceedings in Ukraine)* (in Rus.).
11. Pashaver O. Ya. (2010, December 11). I am sympathizing with this power. *Zerkalo tyzhnia (Mirror of the week)* (in Ukr.).
12. Gerashchenko V., & Kotov N. (2012). We to misfortune of all bourgeoisie. *MK*, 12, 11—12 (in Rus.).
- 13 Bureaucracy earn copecks, but waste millions. (2010, September 23). *Argumenty i facty (Arguments and facts)* (in Rus.).
14. Sagan, M. (2012, July 7). Who from deputies do not go to job. *Argumenty i facty (Arguments and facts)* (in Rus.).
15. Gega, P. (2005). Shady economics. *Procuratura. Liudyna. Derzhava. (Public Prosecutor. Man. State)*, 2, 88—90 (in Ukr.).
16. Khmelnitskaya, M. (2011). To get transparency of salary. *Argumenty i facty (Arguments and facts)*, 3, 7 (in Rus.).
17. Morgan, V. (2010, August 10). 12 years after. *Kievskiy telegraf (Kyiv telegraph)* (in Rus.).
18. Romaniuk, O. (2003). Institute of criminal responsibility of judicial persons. *Visnyk prokuratury (Bulletin of Public Prosecutor)*, 12, 41—47 (in Ukr.).
19. Алексеев А. Презумпция против коррупции / А. Алексеев // Законность. — 2008. — № 4. — С. 2—8.
- Alekseev, A. (2008). Presumption from corruption. *Zakonnost (Legality)*, 4, 2—8 (in Rus.).
20. Mikhakchenko A. (2000). Corruption, oligarchs, clans: the problems of definition of notions, impact on development of Ukraine. *Suchasna ukrayinska polityka: polityku i politology pro neyi (Contemporary Ukrainian policy: politics and political researchers about it)*, 2, 174—187 (in Rus.).

УДК: 94(477)

**Сич О. М.**\*

кандидат історичних наук, доцент,  
Івано-Франківський національний  
технічний університет нафти і газу,  
Віце-прем'єр-міністр України,  
Івано-Франківськ, Україна. sycho@ukr.net

### **НАЦІОНАЛЬНЕ ПИТАННЯ В ІДЕОЛОГІЧНО-ПРОГРАМОВИХ ЗАСАДАХ УКРАЇНСЬКОГО НАЦІОНАЛІЗМУ**

**Анотація.** Досліджено національне питання в ідеологічних та програмних документах націоналістичних організацій та окремих провідних діячів на визвольному етапі розвитку українського націоналізму та на етапі державного будівництва незалежної України. Розкрито поняття «націоналізм» з урахуванням його змістового наповнення у тлумаченнях відомих теоретиків українського націоналізму, представників сучасної світової політичної думки та з урахуванням програмних документів ВО «Свобода».

**Ключові слова:** національне питання, національна ідентичність, титульна нація, національні та етнічні меншини, український націоналізм, Українська держава, ОУН, ВО «Свобода».

\* Sych O.M., Ph.D. in History, Associate Professor, Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas, Vice Prime Minister of Ukraine, Ivano-Frankivsk-Kyiv, Ukraine. sycho@ukr.net