

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

МЕХАНІЗМ ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЇ НА ШЛЯХУ ДО ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

У статті досліджено державні механізми боротьби із корупцією в Україні і за кордоном. Вивчено організаційно-правові основи подолання корупції на шляху до євроінтеграції України та представлено рекомендації підвищення ефективності протидії корупційним проявам в Україні на сучасному етапі.

In the article the state mechanisms of fight are investigational against a corruption in Ukraine and abroad. Organizational-legal bases of overcoming of corruption are studied on a way to eurointegration of Ukraine and recommendations of increase efficiency of counteraction corruption displays are presented in Ukraine on the modern stage.

*Ключові слова: корупція, закон, економіка, влада, суспільство, державне управління.
Key words: corruption, law, economy, power, society, state administration.*

АКТУАЛЬНІСТЬ ТЕМИ

Корупція загрожує національній безпеці, реально протистоїть конституційному і суспільному ладу, є однією з причин зростання в Україні "тіньової" економіки, проникає у владні інституції, залучаючи у свої ряди окремих політичних і громадських діячів. Корупційні прояви уражають всі сфери суспільного життя, призводять до поширення організованої злочинності, створюють соціальне напруження, породжують у населення зневіру у здатність влади здійснити організаційні та практичні заходи щодо подолання системної кризи й відродження України.

На сучасному етапі державотворення антикорупційне законодавство України набуло суттєвих змін. Проте, за свідченням засобів масової інформації та судової статистики, зменшення корупційних проявів не спостерігається. Причиною цього слід вважати значні недоліки нового Закону України "Про засади запобігання та протидії корупції в Україні", котрий не забезпечений

підкріпленням реальними механізмами його реалізації. Саме тому набуває актуальності проблема вивчення механізмів подолання корупції на шляху євроінтеграції України, коли новоприйняте законодавство тільки починає проходити випробування суспільними відносинами.

СТАН НАУКОВОЇ РОЗРОБКИ ПРОБЛЕМИ

Останнім часом вчені різних галузей наук плідно вивчають проблеми державних механізмів боротьби з корупцією. У роботах таких науковців, як В.Б. Авер'янов, В.Д. Бакуменко, С.Д. Дубенко, М.І. Мельник, В.М. Мартиненко, Т.В. Мотренко, Н.Р. Нижник, В.М. Олуйко, О.Я. Прохоренко та багатьох інших, достатньо фундаментально розроблена проблема боротьби із цим явищем. Проте в умовах розвитку сучасного українського законодавства на шляху до євроінтеграції набуває необхідності дослідження механізмів подолання корупції у реаліях сьогодення.

МЕТА І ЗАВДАННЯ СТАТТІ

Метою і завданням даної статті є аналіз характерних особливостей організаційно-правових механізмів боротьби із корупцією в Україні та закордоном і напрацювання рекомендацій підвищення ефективності протидії корупційним проявам в Україні на сучасному етапі.

ОСНОВНИЙ МАТЕРІАЛ

За сучасною термінологією корупція — це підкупність, продажність посадових осіб, громадських діячів [1, с. 127]. А за радянських часів енциклопедичне трактування корупції зводилося до однозначного визначення її тільки як злочину, що проявляється у прямому використанні посадовою особою прав, наданих їй відповідно до посади, з метою збагачення [2, с. 523].

У юридичному словнику, виданому за радянські часи, терміна "корупція" нема, бо він не використовувався у правовій практиці. Не було й відповідних статей ані у Кримінальному кодексі Української РСР, ані у Кодексі про адміністративні правопорушення. Немає їх і у сучасних кодексах. Поняття "корупція" у радянській юридичній науці асоціювалося з хабарництвом. Воно розглядалося як злочин, що полягає в одержанні службовою особою особисто або через посередників матеріальних цінностей, будь-якого іншого майна чи майнових вигод за виконання або невиконання в інтересах того, хто дає хабар, будь-якої дії, яку службова особа повинна була або могла вчинити з використанням свого службового становища [3, с. 601]. Тепер вчені різних галузей наук розглядають корупцію як суспільно небезпечне явище у сфері політики або державного управління, що проявляється у навмисному використанні представниками влади свого службового становища для протиправного отримання майнових та немайнових благ і переваг у будь-якій формі, а також як підкуп цих осіб [4, с. 288].

Серед вчених найзмістовніше, на наш погляд, висловили концептуальний підхід до визначення поняття "корупція" М.І. Мельник, В.І. Попов. Вони вбачають у корупції цілу систему зі складною структурою взаємопов'язаних елементів політичного, соціального, правового, ідеологічного, філософського і морального характеру. Політичний аспект виражається у позбавленні апарату управління можливості проводити державну політику. Тоді громадянин залежить не від законів, які регламентують державні відносини, а від свавілля корумпованого чиновника [5, с. 27; 6].

Основними передумовами виникнення корупції, насамперед, є кризове становище різних галузей економіки України, повільне, непослідовне і незавершене її реформування та системна корупція в країні.

Вчені виділяють політичні, економічні, правові, організаційно-управлінські та соціально-психологічні детермінанти корупції в Україні. Зокрема, Т.П. Попченко виокремлює наступні передумови:

— системність поширення корупції в країні в цілому: ендемічний рівень корупції;

— високий рівень латентної корупції — сукупності корупційних діянь, що були реально вчинені, але не стали відомі органам адміністративного і кримінального судочинства і, відповідно, не відображаються в офіційній статистиці;

— соціальна незахищеність працівників (оплата праці; стан захищеності працівників залежно від віку, статі, сімейного стану з урахуванням демографічних та регіональних особливостей);

— кризовий стан економіки України, невизначеність стратегічного напрямку її розвитку;

— практична необмеженість дозвільних установ;

— слабкий розвиток конкуренції у різних сферах економіки, необізнаність працівників щодо юридичних питань, маркетингу і розвитку підприємництва;

— поширеність тіньової економіки, що є одночасно і наслідком, і підґрунтям корупції;

— диспропорція в розподілі інформації [7, с. 289].

Українським законодавством визначені інституції, на які покладені функції боротьби з корупцією, — це Служба безпеки України, Міністерство внутрішніх справ України, органи прокуратури, крім того, передбачено створення спеціальних органів та підрозділів тощо [8]. Боротьба з цим суспільно небезпечним явищем проводиться на підставі Закону України "Про засади запобігання та протидії корупції в Україні" від 7 квітня 2011 та інших нормативно-правових актів [9].

За часів незалежності важливим кроком у боротьбі з корупцією став прийнятий 5 жовтня 1995 року Закон України "Про боротьбу з корупцією". Основною метою даного Закону є попередження корупційних діянь чи інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, якщо вони не мають складу злочину, та встановлення за них адміністративної відповідальності.

Закон уперше визначив поняття корупції і корупційних діянь, заклав основу для створення нормативної бази з питань подальшої боротьби з корупцією. Проте, як свідчить практика, даний Закон не відповідає вимогам сьогодення і змінити ситуацію на краще в країні не вдалося. Більше того, масштаби корупції не зменшуються, її дії поширилися фактично на весь державний апарат, що є характерною тенденцією останніх років [10].

У той же час прийняття нового Закону України "Про засади запобігання та протидії корупції в Україні" також є суперечливою подією у сучасних механізмах боротьби з досліджуваним явищем, оскільки закон приймався у пакеті з іншими нормативними актами і йому не було приділено акцентованої уваги законотворців. Важливим у цьому разі виступає не тільки процес розробки і прийняття чинного вже закону, але й процес громадського обговорення такого суттєвого для сучасних суспільних відносин нормативного акта. Тому даний документ через свою соціальну значущість не може прийматися у пакеті з іншими нормативними актами, цей документ має проходити належну спеціалізовану і громадську оцінку.

Між іншим, закон вступив у дію і передбачає ряд прогресивних позицій:

1) закон чітко визначає та розширює коло суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення (стат-

тя 4). Відтепер дія Закону поширюється не тільки на депутатів місцевих рад, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, посадових та службових осіб інших органів державної влади, а й на посадові особи юридичних осіб публічного права, які одержують заробітну плату за рахунок державного чи місцевого бюджету. Крім того, до таких суб'єктів включені особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або особи, спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, відповідно до закону;

2) закон встановлює обмеження щодо використання службового становища, одержання дарунків (пожертв), роботи близьких осіб, зокрема для депутатів місцевих рад, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, посадових та службових осіб інших органів державної влади, посадових осіб юридичних осіб публічного права, які одержують заробітну плату за рахунок державного чи місцевого бюджету, а також для депутатів місцевих рад, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, посадових та службових осіб інших органів державної влади встановлює обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. Крім того, статтею 10 Закону встановлені обмеження щодо осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування;

3) у Законі запроваджено положення, яке визначає конфлікт інтересів на публічній службі та порядок його врегулювання (стаття 14). Законом передбачається обов'язок ужиття особою, яка уповноважена на виконання функцій держави, заходів для недопущення будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів. Така особа також зобов'язується повідомити безпосереднього керівника про наявність конфлікту інтересів;

4) даний Закон визначає коло суб'єктів, які можуть здійснювати заходи щодо запобігання та протидії корупції, а також структуровану систему організації взаємодії між органами державної влади та правоохоронними органами у питаннях запобігання та протидії корупції (стаття 5);

5) у Законі встановлена заборона органам державної влади, органам місцевого самоврядування одержувати від фізичних, юридичних осіб безоплатно майно та послуги (стаття 17). Винятки з цього правила можуть бути встановлені лише законами та чинними міжнародними договорами України, укладеними в установленому законом порядку [11].

Проте, на наш погляд, у новому законі не відведено належної уваги методам громадського контролю у механізмі боротьби з корупцією. Існує ряд громадських організацій і спілок, котрі на громадських основах намагаються протидіяти розповсюдженню цього явища, проте нормативно не передбачено залучення подібних організацій та громадськості в цілому у процес подолання корупційних явищ.

Як наголошує С.С. Серьогін, удосконалення механізмів попередження та протидії корупції в органах публічної влади передбачає залучення до антикорупційної діяльності інститутів держави і громадянського суспільства, а також конкретизовано функції та завдання органів державного управління, які здійснюють антикорупційну діяльність на національному, регіональному й місцевому рівнях; визначено комплекс форм, засобів, інструментів антикорупційної роботи з урахуванням міжнародного досвіду [12, с. 83].

Світова спільнота кілька останніх десятиріч виявляє посилений інтерес до цієї проблеми, а іноземні фахівці та вчені докладають чимало зусиль для того, аби опанувати всі аспекти цього явища. Для корупції не існує державних та наукових кордонів, вона поглинає своїм впливом майже всі сфери життєдіяльності, тому вивчення її відбувається комплексно і послідовно на глобальному рівні. Увага передусім приділяється природі виникнення корупції як явища та виробленню інструментарію, завдяки якому можливо буде, якщо не подолати, то хоча б локалізувати та мінімізувати його масштаби та вплив на суспільство.

У багатьох державах вдалося створити такі механізми, які обмежили вплив корупції масштабами, що не становлять серйозної небезпеки для нормального функціонування державного апарату. До країн, які створили ефективний механізм протидії корупції, можна віднести: Фінляндію, Данію, Нову Зеландію, Ісландію, Сингапур, Швецію, Канаду, Нідерланди, Люксембург, Норвегію, Австралію, Швейцарію, Великобританію, Австрію, Ізраїль, США, Чилі, Ірландію, Німеччину та ін. Усі вони мають деякі особливості в організації антикорупційної діяльності, але спільними для них є: зусилля щодо організації активної протидії корупційним проявам; створення відповідної правової бази; залучення до протидії корупційним проявам громадських організацій [13].

В основу протидії корупції в Німеччині покладено завдання знищення матеріальної, насамперед, фінансової бази злочинних угруповань. Це досягається двома шляхами: конфіскаційним (конфіскація майна) і створенням належної правової бази для унеможливлення відмивання "брудних" грошей. Банківські установи зобов'язані надавати правоохоронним органам інформацію про операції з грошима у розмірі понад 20 тис. євро за умов, що ця інформація використовуватиметься виключно для розслідування.

Варто згадати також намір створити в Німеччині реєстр корумпованих фірм. У даному разі Німеччина йде шляхом запровадження іноземного досвіду, зокрема ізраїльського. Його суть полягає в тому, що фірма, яку включено до такого реєстру, позбавляється права виконувати будь-які державні замовлення, стає об'єктом більш пильної уваги правоохоронних органів [14].

Отже, генеральна лінія німецького уряду у сфері запобігання корупції полягає в тому, щоб внаслідок законодавчих, організаційних, кадрових та інших заходів унеможливити зловживання з боку державно-

го службовця своїм посадовим становищем [15, с. 34].

Ефективний контроль за державними службовцями здійснюється у Великобританії. У британському праві корупція визначена досить вузько: хабарництво або отримання винагороди чи іншого доходу в обмін на сприятливе рішення. У країні існують досить давні найдавніші традиції протидії корупції [13, с. 116].

Вчені, котрі здійснюють порівняльний аналіз державних механізмів боротьби із корупцією в Україні та за кордоном, наголошують, що необхідність використання та врахування зарубіжного досвіду у сфері боротьби з корупцією в системі державного управління нашої країни зумовлюється ще й тим, що основні закони функціонування чиновницького апарату — універсальні і, як свідчить практика, багато в чому не залежать від національної специфіки. Враховуючи викладене, з метою зниження загального рівня корупції в Україні необхідно привести національне антикорупційне законодавство у відповідність з міжнародно-правовими стандартами на основі наукової розробки способів імплементації положень міжнародних документів [13, с. 117].

У цьому контексті слід наголосити, що серед прогресивних складових механізму подолання корупції в Україні, враховуючи зарубіжну практику, є норми нового Закону, де, крім заходів кримінального та адміністративного покарання, на особу, яка скоїла корупційне правопорушення, покладається обов'язок відшкодувати у повному обсязі моральну та/або майнову шкоду, збитки, що завдані державі, фізичним та юридичним особам, права яких порушено внаслідок вчинення корупційного правопорушення (статті 23, 25). Також запроваджуються положення, за яким кошти та інше майно, одержані внаслідок вчинення корупційного правопорушення, підлягають конфіскації за рішенням суду в установленому законом порядку, а кошти у встановленому судом розмірі вартості незаконно одержаних послуг чи пільг — стягненню на користь держави (стаття 26) [11].

ВИСНОВКИ

Отже, при дослідженні механізмів подолання корупції в Україні з урахуванням європейського досвіду на сучасному етапі державотворення необхідно зазначити, що Закон України "Про засади запобігання та протидії корупції в Україні" від 7 квітня 2011 має бути гармонізований із нормами адміністративного, кримінального і кримінально-процесуального законодавства у першу чергу, оскільки його фактична дієвість втрачається, коли задекларовані норми не забезпечені механізмами реалізації. У той же час нове законодавство вимагає чіткого розмежування кримінальної й адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення. Окрім цього, вкрай необхідним доповненням антикорупційного законодавства виступає правове забезпечення участі елементів громадського контролю у процесі здійснення антикорупційних заходів. Все це, разом зі створенням умов для виведення основної маси активів з тіньового обігу у легальні сектори користування, посиленням контролю у сфері відомчої кадрової політики органів дер-

жавної влади, повинно забезпечити перспективу зменшення тенденції корупційних проявів в Україні та наблизити механізми антикорупційної боротьби до європейських стандартів.

Література:

1. Словник юридичних термінів / Ф. Андерш, В. Винник, А. Красницька та ін. — К.: Юрінком, 1994. — 320 с.
 2. Большая советская энциклопедия: / гл. ред. А.М. Прохоров.: [в 30-ти т.]. — М.: Советская энциклопедия, 1973. — Т. 12. — 613 с.
 3. Юридичний словник. — К.: Редакція УРЕ, 1984. — 850. — с. 8.
 4. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: ИНФРА-М, 2000. — 704 с.
 5. Попов В.И. Проявление коррупции в современных условиях / В.И. Попов // Матер. конфер. "Коррупция в России: состояние и проблемы". — М.: Инст. МВД России. — 1996. — С. 55—57.
 6. Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії: монографія. — К.: Атіка, 2001. — 304 с.
 7. Попченко Т.П. Основні причини корупції в сфері охорони здоров'я / Т.П. Попченко // Державне управління та місцеве самоврядування: тези VIII Міжнар. наук. конгр., Харків, 27—28 берез. 2008 р. — Х.: ХарPI НАДУ "Магістр", 2008. — С. 289—290.
 8. Кохан С. О. Забезпечення відповідальності та запобігання корупції у державній кадровій політиці [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // <http://www.academy.gov.ua/ej/ej5/txts/07ksodkp.htm>
 9. Закону України "Про засади запобігання та протидії корупції в Україні" від 7 квітня 2011 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua
 10. Камлик М.І. Корупція та службова злочинність — тенденції розвитку // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). — № 17. — 2007. — С. 22—25.
 11. Бабіч О. Правовий аналіз Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції в Україні" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // <http://pravotoday.in.ua/ru/press-centre/publications/pub-622>
 12. Сergygin С.С. Антикорупційні державні стратегії в системі публічного адміністрування: міжнародний досвід / С.С. Сergygin // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст: матер. міжнар. наук.-практ. конф., 15—16 трав. 2009 р. — Д.: ДРІДУ НАДУ, 2009 — С. 83—84.
 13. Чемерис І.В. Зарубіжний досвід протидії корупції в системі державного управління // Стратегічні пріоритети. — № 3 (12). — 2009. — С. 110—118.
 14. Мельник М.І. Німеччина на шляху боротьби з корупцією / М. І. Мельник // Право України. — 1997. — № 11. — С. 111—115.
 15. Мартел Ж.-Ф. Служба чиновника. Управление его карьерой: правовое регулирование или анархия? / Ж.-Ф. Мартел // Кадровая работа за рубежом. — М.: ИНПАИ, 1998. — Вып. 4. — С. 34—48.
- Стаття надійшла до редакції 01.12.2011 р.*