

С. Ж. Лазаренко,

д. ю. н., професор, Заслужений юрист України, завідувач кафедри університетської, професійної освіти та права ДВНЗ "Університет менеджменту освіти" НАПН України

К. А. Бабенко,

д. ю. н., професор кафедри ДВНЗ "Університет менеджменту освіти" НАПН України

# БАЗОВІ ПРИНЦИПИ ТА ЕЛЕМЕНТИ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

S. Lazarenko,

Doctor of Laws, Professor, Honored Lawyer of Ukraine, Department chairman,  
"University of Educational Management" of NAPS of Ukraine

K. Babenko,

Doctor of Laws, Professor, "University of Educational Management" of NAPS of Ukraine

## BASE PRINCIPLES AND ELEMENTS OF ANTICORRUPTION POLICY IN UKRAINE

***Розкрито нормативно-правові та інституційні механізми і особливості запобігання й боротьби з корупцією як соціальним явищем. Визначено заходи щодо усунення причин і умов, сприяючих поширенню корупції в органах державної влади і управління. Зокрема з'ясовано принципи та елементи антикорупційної політики в країні.***

***Legal and institutional mechanisms and features to prevent and fight corruption as a social phenomenon are solved. The measures to address the causes and conditions that contribute to the spread of corruption in government and administration are defined. In particular, revealed the principles and elements of anticorruption policy in the country.***

*Ключові слова: корупція, антикорупційна політика, корупційна злочинність, запобігання корупції, протидія корупції.*

*Key words: corruption, anticorruption policy, corruption criminality, prevention of corruption, counteraction to the corruption.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Основною метою антикорупційної політики в Україні є виявлення та подолання соціальних передумов і наслідків корупції, викриття корупційних діянь, обов'язкова відповідальність винних у їх вчиненні. Стратегічним напрямом запобігання передумовам корупції та їх нейтралізації є послідовна демократизація всіх сфер суспільного життя, розвиток громадянської свідомості та активності у загальному контексті побудови демократичної держави [1]. Демократизація, відкритість влади, прозорість та зрозумілість для населення державних рішень, діяльності управлінського апарату, розвиток грома-

дянського суспільства — найважливіші важелі подолання корупції.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідженню причин, умов, особливостей запобігання та протидії корупції знайшли своє відображення у наукових працях таких українських та російських авторів, як Л.В. Багрій-Шахматов, М.В. Буроменський, А.В. Гайдук, В.І. Гладкіх, Л.Д. Гаухман, А.І. Долгова, О.О. Дудоров, Д.Г. Заброта, В.С. Зеленецький, О.Г. Кальман, М.І. Камлик, В.В. Лунєєв, В.Д. Малков, М.І. Мельник, Є.В. Невмер-

жицький, С.С. Рогульський та інші. Однак ще багато значущих аспектів цієї проблеми залишаються поза увагою науковців.

### МЕТА СТАТТІ

Метою статті є дослідження основних принципів та елементів запобігання та протидії корупції з метою визначення конструктивних пропозицій щодо вирішення проблеми корупції в Україні.

### РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Одним з найбільш гострих питань є питання корупції в органах державної влади і управління, нею, в тій чи іншій мірі, страждає практично уся система державного управління. Незначна кількість кримінальних справ по хабарництву свідчить лише про високу міру латентності цих злочинів. Поширенню цього негативного явища, значною мірою сприяє недосконалість нашого законодавства, зокрема господарського. Величезна кількість законів, відомчих інструкцій, наказів тощо, які часто суперечать один одному, створюють чималі труднощі для самих чиновників і позбавляють всякої можливості розібратися в законодавстві населення. Багато законів у своєму тексті містять формулювання двозначного характеру, що дозволяють чиновникам тлумачити їх у своїх інтересах [2, с. 195].

Система заходів запобігання і протидії корупції, передбачена Законом, складається із окремих суб'єктів, які беруть участь у запобіганні, виявленні, а в установлених випадках — у здійсненні заходів щодо припинення корупційних правопорушень, відновленні порушених прав чи інтересів фізичних та юридичних осіб, інтересів держави, а також в інформаційному і науково-дослідному забезпеченні здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції.

Суб'єктами, які здійснюють вказану діяльність, є [3, с. 12]: уповноважені підрозділи органів державної влади; місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування; підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості та форми власності, їх посадові особи, а також громадяни, об'єднання громадян за їх згодою.

Закон покладає обов'язок на посадових і службових осіб органів місцевого самоврядування, юридичних осіб, їх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного правопорушення чи одержання інформації про вчинення такого правопорушення працівниками відповідних органів місцевого самоврядування, юридичних осіб у межах своїх повноважень уживати заходів щодо припинення такого правопорушення та негайно письмово повідомляти про його вчинення спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції.

Відповідний орган, який виявив корупційне правопорушення, повинен уживати заходів щодо припинення такого правопорушення лише у тому випадку, коли належні повноваження входять до кола його компетенції. У іншому випадку зазначений орган зобов'язаний негайно письмово повідомити про вчинення корупційного правопорушення спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, якими є [3, с. 12]: органи прокуратури; спеціальні підрозділи з боротьби з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України; органи податкової міліції; органи з боротьби з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України; органи Військової служби правопорядку у Збройних Силах України. Невжиття відповідних заходів у разі виявлення корупційного правопорушення тягне за собою відповідальність, передбачену статтею 172-9 КУАП ( Кодексом України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року, № 8073-Х).

Службовці правоохоронних органів знаходяться в підвищеній зоні ризику. Легальний дохід середньостатис-

тичного співробітника правоохоронних органів недостатній для гідного рівня життя. Підвищення рівня життя співробітника правоохоронних органів — процес тривалий, держава не здатна швидко і ефективно забезпечити таке зростання. Низький рівень життя державних службовців все ще є найсильнішим чинником, що підтримує корупцію [4, с. 19].

Що стосується моральних мотивів, то сучасна Україна характеризується сильною деформацією цивільної і правової свідомості. По суті, громадянин сам вирішує: вступати або не вступати у корупційні відносини. Населення, що звикло до систематичних неправомірних поборів з боку чиновників, не може поступати інакше й сприймає хабар як норму.

Рівень корупції у нас доки не лише не знижується, але і продовжує зростати. Наприклад, сьогодні хабар досить часто маскується не лише під "подарунки", "спонсорську допомогу" і "виконання робіт", але і під премію за "хорошу роботу", "надання послуг особливої важливості", "консультацію", "лекцію", "поради", "маркетингове обслуговування" тощо. Тому в наступі на корупцію мають бути намічені і здійснені принципово нові в якісному відношенні кроки, тобто такі, які раніше ніколи і ніде не здійснювалися. Тут потрібні свої стратегія і тактика, сили і засоби, методи і прийоми. При розробці необхідних для подолання корупції заходів важливо усе ж розібратися в тому, якими конкретно особливостями характеризується це явище на нинішньому етапі розвитку країни. Відповідь на це питання може дати нам загальні представлення і про заподій корупції, що, у свою чергу, може дозволити встановити і досить ефективні заходи її подолання [5, с. 37].

Для того, щоб сформувати новий рівень правової свідомості, буде потрібен час. Історія, традиції, менталітет — усі ці чинники не можна виключати. Але є ще одна сторона, за яку безпосередньо повинні відповідати самі громадяни. Це не лише неприйняття самого факту корупційних стосунків, але і діяльність по виявленню корумпованих чиновників, серйозне ставлення до виборів в органи державної влади. Треба підходити до цього дуже відповідально, з розумінням того, що від людей, яких ми вибираємо, значною мірою залежить добробут того району, тієї області, краю, на рівень яких вони обираються.

Практичні результати в боротьбі з корупцією може дати і ротація державних службовців. Стабільні колективи державних органів у разі прийняття ними рішення про допустимість корупційної діяльності виводять це явище на організований рівень. Схильному до використання посадових повноважень чиновникові потрібний час на те, щоб оглядітися в колективі, виявити передбачуваних спільників. Тоді, коли зв'язки між учасниками корупційної змови налагодяться, хтось із спільників піддається ротації, що розриває злочинні зв'язки. Наприклад, багато міст мають на своїй території декілька підрозділів державних органів влади, відповідно, немає ніяких перешкод для переводу співробітників. Для ротації державних службовців є і обмеження. В першу чергу, це заміна фахівців вузького профілю. По-друге, сам орган державної влади може бути обмежений по кількості співробітників в штаті. Посади державної служби можуть бути одиничні. Це особливо стосується невеликих населених пунктів. Останнім часом все частіше зустрічаються думки про бюрократизацію економіки нашої держави. Цю тенденцію часто по зв'язку із корупцією: чим більше держави в економіці, тим більше можливостей для корупції. Хоча, скорочення втручання держави в економіку не завжди дає позитивний результат [4, с. 20].

Для усунення причин і умов, сприяючих поширенню корупції в органах державної влади і управління, необхідно здійснити наступні заходи [2, с. 196]:

— провести ревізію законів і підзаконних актів. Скоротити їх кількість до необхідного мінімуму, усунути наявні протиріччя, двозначність формулювань, передбачити в самому законі конкретну відповідальність за невиконання;

— створити населенню необхідні умови для ознайомлення з найбільш важливими нормативними актами. Зобов'язати міністерства і відомства публікувати в засобах масової інформації підзаконні акти, що зачіпають інтереси широких верств населення;

— забезпечити дотримання принципу колегіальності в усіх випадках ухвалення життєво важливих для населення рішень, передбачити можливість оскарження цих рішень у вищестоящі органи і суд;

— переглянути, у бік підвищення, оплату праці працівників апарату представницької та виконавчої влади;

— відбір кандидатів в органи державної влади і управління здійснювати на конкурсній основі при ретельному вивченні не лише професійних, але і особистих якостей претендента;

— обмежити імунітет від правосуддя представників законодавчої і виконавчої влади;

— посилити роботу правоохоронних органів по боротьбі з корупцією, попередньо створивши для цього необхідні умови, зокрема, передбачивши в новому законодавстві можливість використання необхідних додаткових засобів і методів доказу цієї категорії злочинів, що найбільш складно виявляється.

Провідним принципом усієї антикорупційної політики має бути постійне підвищення ризиків, вартості втрат і рівнів нестабільності для залучених до корупції державних посадовців, представників бізнесу і громадян. В іншому разі корупція сприйматиметься в суспільстві як малоризикована і високодохідна діяльність в тому сенсі, що саме корупційні стосунки дозволяють надійно і швидко вирішувати проблеми. Протидія корупції за допомогою заборони відповідних дій або великих штрафів за їх здійснення, включаючи зміну правових норм, є і буде малоефективним в силу можливостей обходу заборон, невиконання цих правових норм або їх використання в особистих або корпоративних інтересах, тбто у корупційних цілях.

Цей провідний принцип може бути реалізований в наступних трьох основних блоках напрямів антикорупційної діяльності, які могли б сприяти зниженню рівня корупції в цілому і в деяких областях [6, с. 88]:

— зміна свідомості чиновників, бізнесменів і громадян, формування негативного відношення і негативних оцінок корупції;

— припинення корупційних дій і покарання за них із застосуванням правоохоронних, адміністративних і громадських процедур;

— формування умов, що перешкоджають корупційним діям і сприяють здійсненню діяльності чиновників, бізнесменів і громадян без вступу у корупційні відносини.

Кожен з цих блоків напрямів буде дієвим тільки в системі з іншими. Зміна свідомості чиновників, бізнесменів і громадян нічого не дасть, якщо умови їх діяльності постійно породжуватимуть корупцію. Те ж саме можна вказати для жорстких заходів припинення корупційних дій і покарання корупціонерів. При збереженні умов, що породжують корупцію, корупційні прояви ставатимуть все більш витонченими, а правоохоронна система встигатиме присікати тільки ті з них, що є менш значущими і добре відомими.

Розуміння корупції як системної неефективності державного управління призводить до висновку про те, що протидіяти корупції можна за допомогою рішення деяких конкретних проблем громадян, прямо з корупцією не пов'язаних: подолання бідності, скорочення тіньової економіки, розривів в прибутках, забезпечення передбачуваності дій держави і підвищення на цій основі рівня довіри до нього.

Рішення цих проблем відповідає конституційним правам і свободам громадян й оголошеним цілям державної політики. У цьому сенсі протидія корупції може стати чинником розвитку в Україні таких норм сучасної демократії, як правова держава, верховенство закону, дотримання прав і свобод громадян тощо.

Громадянська участь розуміється як участь громадян і структур громадянського суспільства в управлінні державою і співтовариством, в якому вони живуть. Формами громадянської участі можуть бути участь громадян і структур громадянського суспільства в підготовці, прийнятті, виконанні і контролі виконання рішень органів влади, державного і муніципального управління. У ситуації широкого поширення корупції, системи державного і муніципального управління, а також підприємницькі структури виявляються не здатними здійснювати взаємний контроль своєї діяльності, а також приймати рішення в інтересах суспільства і держави, а не в корпоративних і особистих. Тільки активність і постійний тиск громадян, громадянського суспільства на державне і муніципальне управління, а також на бізнес можуть дозволити чиновникам, підприємцям і громадянам поступово відмовитися від застосування корупційних практик у своїй діяльності.

Найважливішими принципами здійснення взаємодії держави, недержавних установ і громадян в протидії корупції являються наступні [6, с. 89]:

— формування коаліцій громадянського суспільства, бізнесу і уряду для протидії корупції, в яких повинні формуватися концепції і стратегії реформ в умовах відповідальності один перед одним;

— саме уряд повинний виявити волю до протидії корупції. Без такої явно вираженої політичної волі ніякі зусилля громадянського суспільства і бізнесу в протидії корупції не будуть ефективними. Але такої волі у уряду не з'явиться без активного і ефективного лобювання громадянами і їх асоціаціями своїх інтересів;

— усі антикорупційні програми і проекти повинні супроводжуватися постійним проведенням соціологічних, економічних і політичних досліджень, стратегічним прогнозуванням і плануванням. Інакше велика вірогідність не зниження, а зростання рівня корупції в результаті реалізації цих програм і проектів;

— ринок і конкуренція засновані на досягненні особистої користі і власної зацікавленості їх учасників. Найбільш ефективними стали корупційні механізми конкурентної боротьби і досягнення ефективності в бізнесі. Тому для ведення ефективної антикорупційної діяльності потрібне включення моральних і моральних категорій в оцінку діяльності держави, бізнесу і некомерційної сфери;

— реформи по можливості не повинні формувати нові ринки корупційних послуг і спрямовувати корупційні фінансові потоки. Такі дії призводять до нових корупційних проявів, для вибудовування протидії яким стануть у потребі додаткові ресурси, в першу чергу часові. В період певної безконтрольності і відсутності ефективної протидії корупція буде тільки посилюватися.

Важливу роль в протидії корупції можуть грати структури громадянського суспільства, тобто групи громадян, неурядові, некомерційні і громадські організації, профспілки, ділові асоціації, незалежні аналітичні центри, благодійні, релігійні організації тощо.

Найважливішою умовою ефективності антикорупційної діяльності є встановлення партнерських стосунків державних, некомерційних і суспільних структур в протидії корупції. У протилежному випадку влада намагатиметься вирішувати свої проблеми в умовах постійного зростання корупції в усіх своїх структурах, а громадянське суспільство — займатися власними програмами, обмеженими мізерними людськими і фінансовими ресурсами. Шанс на зниження рівня корупції у черговий раз буде упущений. Вирішальними умовами для

встановлення партнерства державних, некомерційних і громадських організацій є встановлення хоч би приблизної рівності їх позицій, а також прагнення до відкритого діалогу і постійної взаємодії у виробленні варіантів рішень і їх реалізації. Громадянське суспільство найефективніше, якщо держава бачить в ньому не ворога, а союзника в антикорупційній діяльності.

Звертаючись до експертного аналізу, варто виокремити п'ять базових елементів, здатних знизити рівень корупції в країні.

Перший елемент — це підвищення підзвітності з боку політичного керівництва. Під політичною підзвітністю маються на увазі обмеження, що вводяться для посадовців організаціями і закладами, які мають право на санкції до них, що дозволяє відстежувати дії, рішення і особисті інтереси посадовців. Прозорість на основі жорсткого громадського контролю є одним з найефективніших заходів нагляду за посадовцями. У політичній сфері запобігання корупційних діянь сприятиме політичне структурування суспільства, зміцнення політичних партій, формування уряду на базі однієї партії чи блоку партій, підвищення їхньої відповідальності перед суспільством за наслідки діяльності уряду. Разом із тим процес формування політичних партій не повинен стати ще одним напрямом корупційної діяльності. Тому необхідно розробити й прийняти такі нормативно-правові акти, які забезпечували б прозорість фінансування політичних партій, відкритість використання коштів під час виборчих кампаній.

Другий елемент — зміцнення інституціональних обмежень, тобто розподіл повноважень влади і створення перехресних обов'язків з нагляду між державними установами на основі безпристрасного і незалежного суду.

Третій елемент — розвиток громадянського суспільства зі встановленням тісного діалогу між державою і суспільством. Без залучення громадськості не можна полати корупцію, оскільки на нижчих рівнях управління корупція малочутлива до імпульсів влади, що йдуть згори. Тому, реалізуючи програму боротьби з корупцією, влада повинна активно залучати до цього широкі громадські круги, а також засоби масової інформації.

Четвертий елемент — відкритість засобів масової інформації (ЗМІ). Незалежні ЗМІ вносять важливий вклад в боротьбу з корупцією, розкриваючи і розголюючи посадові зловживання і освітлюючи антикорупційну програму. Суттєвим моментом забезпечення відкритості влади в Україні є становлення й розвиток незалежної преси. У будь-якій демократичній державі ефективного функціонування владних структур неможливе без незалежної преси — своєрідної "опозиції" до влади, соціального інституту. У розвинутих цивілізованих країнах засоби масової інформації є одним із найпотужніших антикорупційних соціальних інститутів: встановлення і оприлюднення журналістами фактів зловживання владою з боку державних чиновників здебільшого стає початком кінця їхньої кар'єри.

П'ятий елемент — конкурентний приватний сектор. Створення конкурентного приватного сектора слугує фундаментом для формування несиловинного сектора економіки, дозволивши динамічніше розвиватися малому і середньому бізнесу без ризику пригнічення великими корпораціями і корупційними перепонами.

Багато міжнародних антикорупційних угод зобов'язали держави вживати широкі заходи для попередження корупції. До їх числа відносяться: підтримка високих стандартів поведінки для державних службовців, створення прозорих систем закупівель і фінансового управління, недопущення конфліктів інтересів, вимога фінансового розкриття особистих активів, формування ефективних систем і процедур підзвітності усередині і поза органами влади, надання доступу до урядової інформації тощо.

## ВИСНОВКИ

Завдання формування організаційно-економічного механізму протидії корупції стає питанням національної безпеки. Суб'єктом реалізації діяльності організаційно-економічного механізму протидії корупції виступають державні органи усіх трьох гілок влади різного рівня з пріоритетною роллю законодавчої влади. Об'єктом впливу цього механізму виступають окремі прояви корупції, корумповані предстваники влади.

Головною метою антикорупційної політики має являтися демонтаж ще досить потужної корупційної системи, що склалася в країні. Далі повинна відбутися зміна загальних пріоритетів державної політики: на перше місце повинні ставитися не вузькокорпоративні, а загальні інтереси більшості громадян. Антикорупційна діяльність держави може бути ефективною тільки за умови її системності. Саме тому ми говоримо про антикорупційну політику як систему взаємозв'язаних пріоритетів і заходів боротьби з корупцією, що включають політичні, організаційні, економічні, ідеологічні і правові компоненти.

## Література:

1. Шевченко О.В. Основні принципи протидії корупції [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.vru.gov.ua/content/article/visnik05\\_09.pdf](http://www.vru.gov.ua/content/article/visnik05_09.pdf)
2. Головлєв Ю.В. Причины, условия, методы борьбы с коррупцией в органах государственной власти и управления / Ю.В. Головлєв // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского: Гражданское общество, государство и право в переходный период. Серия: Право. — Нижний Новгород: Изд-во ННГУ, 2002. — Вып. 1 (5). — С. 195—196.
3. Банчук О. Запобігання і протидія корупції в органах місцевого самоврядування: практичний посібник / [Банчук Олександр]; Швейцарсько-український проект "Підтримка децентралізації в Україні — DESPRO". — К.: ТОВ "Софія-А", 2012. — 88 с.
4. Осипова А. Основные направления борьбы с коррупцией в России / А. Осипова // Власть. — Москва, 2011. — № 2. — С. 19—21.
5. Панченко П.Н. Аргументация принятия экстренных мер наступления на коррупцию / П.Н. Панченко // Юридическая техника, 2013. — № 7. — С. 36—47.
6. Юхачев С.П. Экономический инструментарий борьбы с коррупцией / С.П. Юхачев // Вестник. — 2009. — № 2 (26). — С. 86—89.

## References:

1. High Council of Justice (2014), "The basic principles of counteracting corruption" available at: [http://www.vru.gov.ua/content/article/visnik05\\_09.pdf](http://www.vru.gov.ua/content/article/visnik05_09.pdf) (Accessed 3 November 2014).
  2. Golovlev, Ju. V. (2002), "Causes, conditions, methods of combating corruption in the government and administration", Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo: Grazhdanskoe obshchestvo, gosudarstvo i pravo v perehodnyj period, vol. 1 (5), pp. 195—196.
  3. Banchuk, O. (2012), Zapobihannia i protydia koruptsii v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia. Praktychnyj posibnyk [Preventing and combating corruption in local government. Practical Guide], TOV "Sofiiia-A", Kyiv, Ukraine.
  4. Osipova, A. (2011), "Basic directions combating corruption in Russia", Vlast', vol. 2, pp. 19—21.
  5. Panchenko, P. N. (2013), "The argument for urgent action on the occurrence of corruption", Juridieskaja tehnika, vol. 7, pp. 36—47.
  6. Juhachev, S. P. (2009), "Economic instruments the fight against corruption", Vestnik, vol. 2 (26), pp. 86—89.
- Стаття надійшла до редакції 11.11.2014 р.*