

ТЕОРЕТИЧНА ТА ІСТОРИКО-ПРАВОВА РОЗРОБЛЕНІСТЬ ПОНЯТЬ ЗАПОБІГАННЯ І БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ У КОНТЕКСТІ СИСТЕМИ ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

ВЕКЛИЧ Владислав Олександрович - кандидат юридичних наук, заступник завідувача кафедри конституційного права, історії та теорії держави і права Навчально-наукового Інституту права імені князя Володимира Великого Міжрегіональної Академії управління персоналом

УДК 343.35:35.08 (477)

В статті акцентовано увагу на загальних проблемах теоретичної та історико-правової розробленості понять передотрачення та боротьби з корупцією в контексті системи подолання корупції. Вислідом дослідження є визначення цієї системи, а також визначення перспектив досліджень в означеній сфері. Серед іншого здійснено спробу розробки загальних черт передотрачення та боротьби з корупцією в контексті ретроспективи регулювання суспільних відносин на території України при різних історичних періодах. Визначено деякі перспективи теоретико-правових трансформацій з урахуванням розглянутої проблематики.

Ключові слова: антикорупційна діяльність, боротьба з корупцією, передотрачення корупції, система подолання корупції, Україна.

*Хаотичність мелодій
Раптом звук камертона
У сплетіннях рапсодій
У хмільному полоні
Лиш на цвинтарі тиша
Де Готье і Гонкури
Я тебе тут залишу
Зі Стендалем і Гейне.
Хвилі котяться Рейну.*

Софія Костицька («Паризьєн») [1, с. 86]

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями

Відсутність чіткості понять запобігання і боротьби з корупцією у контексті системи

подолання корупції значною мірою зумовлено об'єктивною доктринальною невизначеністю. Останнє знайшло своє відображення вже у сучасному законодавстві України, зумовивши його вкрай низьку ефективність щодо фактичного впливу на суспільні відносини. Таким чином, проблема щодо чіткого доктринального окреслення розглядуваних понять має не лише доктринальну, але й значну практичну вагу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Загалом проблематиці корупції, а також різним аспектам запобігання і боротьби з нею присвячені праці В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, М.Ю. Бездольного, Ю.П. Битяка, О.Т. Білоуса, А.Ф. Волобуєва, А.В. Гайдука, В.В. Галунько, Л.А. Гапоненка, О.М. Джужі, С.М. Дерев'янка, Є.Б. Дідоренка, Д.Г. Заброди, Д.І. Йосифовича, Р.А. Калюжного, М.І. Камлика, Н.С. Карпова, С.В. Ківалова, М.В. Коваля, В.К. Колпакова, Г.М. Котович, О.В. Кузьменко, А.М. Куліша, В.І. Литвиненка, М.І. Мельника, С.В. Невмержицького, Д.Й. Никифорчука, В.І. Олефіра, В.М. Поповича, Ю.І. Римаренка, С.С. Рогульського, Т.В. Сараскіної, А.В.Сердюка, В.В. Сташиса, В.Я. Тація, Р.М. Тучак, М.І. Хавронюка, В.І. Шакуна, М.Я.Швеця і багатьох інших. Разом з тим автори зазвичай акцентують увагу при викладі матеріалу на визначенні корупції як такому, але не приділяють уваги поняттям запобігання або боротьби з нею.

Метою статті є розгляд ретроспективи понять запобігання і боротьби з корупцією у контексті системи подолання корупції в Україні.

Виклад основного матеріалу

Розвиток поточного дослідження передусім має базуватися на концептуальному усвідомленні системи подолання корупції. Так, у Великому тлумачному словнику сучасної української мови подано наступні визначення системи: «5. Сукупність принципів, які є основою певного вчення. // Сукупність способів, методів, прийомів здійснення чого-небудь. Система управління. 6. Будова, структура, що становить єдність закономірно розташованих та функціонуючих частин» [2, с. 1126]. У цьому ж словнику наведено таке значення поняття «подолання», як «перемагати кого-, що-небудь, знищувати когось, щось у боротьбі. // Перемагати, переборювати різні перешкоди» [2, с. 824]. У Довіднику ООН щодо антикорупційної політики подано таке «збірне» поняття корупції, як «зловживання державною владою для одержання вигоди в особистих цілях, що спричиняє шкоду громадським інтересам» [3, с. 21].

Таким чином, під системою подолання корупції ми розуміємо сукупність принципів, методів, способів, прийомів, втілених у системі управління, функціонування якої спрямовано на ліквідацію (припинення) зловживань державною владою для одержання вигоди в особистих цілях на шкоду громадським інтересам.

Так, система подолання корупції значною мірою відображає різні актуальні напрямки щодо практичної діяльності, яка спрямована на досягнення результатів у окресленій сфері. Дисонанс у теорії права загалом і права адміністративного зокрема можна побачити на прикладі підходу до таких понять, як запобігання, протидія і боротьба, зокрема, Т. Супрун зазначає: «Міжнародне співробітництво в боротьбі з корупцією реалізується шляхом прийняття конвенцій та угод, які надають рекомендації щодо запобігання і протидії корупції» [4, с. 335]. Щодо широкого розуміння поняття антикорупційної діяльності всі наведені напрямки мають бути однорівневими. Спеціальні дефініції відсут-

ні, але поточний (дещо специфічний) підхід до законодавчого регулювання розглядуваної сфери дозволяє виділити запобігання (Закон України «Про запобігання корупції» [5]) і боротьбу (Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» [6]) з формуванням відповідних органів державної влади. Відсутність чітких дефініцій можна констатувати і в «Антикорупційній стратегії» [7] України на 2014-2017 роки. При цьому слід підкреслити, що звуження поняття запобігання виключно до перевірки декларацій посадових осіб держави виходячи з духу права суперечить ст. 13 Конвенції Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) проти корупції [8] і через бюрократизацію процесу об'єктивно зумовлює практичну фіктивність відповідного напрямку антикорупційної діяльності.

Розглядаючи ретроспективу в наведеному контексті, видається доречним згадати витoki відповідної діяльності: «Вперше термін «свобода» з'явився у XXIV ст. до н.е., коли монарх Шумера встановив свободу для підданих шляхом застосування санкцій до нахабних збирачів податків та захисту від несправедливих дій людей, що мають владу» [9, с. 85]. Так, можна відзначити принципову взаємозалежність ефективної діяльності, яка спрямована на запобігання і боротьбу з протиправною діяльністю посадових осіб держави і дійсних правових можливостей громадян.

З урахуванням значного історичного досвіду і практики, яка склалася у суспільних відносинах, навіть у релігійних текстах наведено прямі вказівки щодо корупційних діянь: «Старий Заповіт («Вихід», «Повторення Закону») настановляє: «Дарів не приймай, адже дари сліпими роблять і зрячих, і спотворюють правоту»; «Начальник вимагає дарунків, і суддя судить за хабарі, а вельможі висловлюють злі пожадання душі своєї, і викривляють усе». У Корані знаходимо такі слова: «Не привласнюйте незаконно майна одне одного і не підкупувайте суддів, щоб навмисно привласнити частину майна інших людей» [10].

З посиланням на М. Грушевського дослідниця А. Волошенко зазначає: «У період татарської орди хабарництво тимчасово силовими методами усунув хан Батий» [11, с. 11].

Заслужують на увагу і суто українські уявлення щодо належного підходу до корупції: «У Запорізькій Січі Велика екстрадиційна Рада у своєму присуді від 23 грудня 1764 року зазначила, що згідно з військовим уставом отаманам та старшинам забороняється на особисті потреби використовувати військову казну під страхом «смертного штрафу». А у випадку, якщо отаман куреня веде себе «не справно», або потокає злодіям, він підлягає покаранню і наступного разу не може бути обраний отаманом» [12, с. 42].

Цікавим є і досвід часів Російської імперії (хоч і негативний у контексті практичних здобутків): «Петро I Указом від 24 грудня 1724 р. «Про заборону хабарів і обіцянок і про покарання за оне» розділив (а в деяких випадках карав їх нарівні) тих, хто дає хабар (ліходателі), і тих, хто його отримує (ліхоімцев). Постанови цього документа, що містяться в главі шостій розділу V, мають назву «о мздоімстве і ліхоімстве» [11, с. 11]. Специфічні особливості були щодо правового регулювання у цій сфері й за радянського періоду. Л. Плющ свого часу відзначив: «Прийнята у липні 1991 р. Постанова Секретаріату ЦК КПРС «Про необхідність посилення боротьби зі злочинністю в сфері економіки», як не дивно, ні про хабарництво, ні про корупцію не мала ні слова» [13, с. 475].

У нормативно-правових актах України і доктрині права ustalеним став однотипний підхід до розуміння корупції, зокрема: «У ст. 1-Закону України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 р. № 356/95-ВР є єдине поняття корупції, а саме – діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг» [14, с. 4]. Відповідний закон вже втратив чинність, але саме визначення використовується фахівцями-практиками і надалі.

Цікавим у поточному контексті є і розгляд положень деяких міжнародних нормативно-правових актів, які активно почали напрацьовуватися лише опісля періоду «холодної війни» і які набули актуальності за умов сучасної України. Передусім ціка-

вим є положення Резолюції Генеральної Асамблеї (далі – ГА) ООН A/RES/51/59 від 28 січня 1997, де у п. 2 ч. 9 зазначається: «ГА приймає Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб, який міститься у додатку до цієї Резолюції, і рекомендує його державам-членам як інструмент, який вони могли б використовувати у своїй діяльності щодо боротьби з корупцією» [15]. У Кримінальній конвенції про боротьбу з корупцією (ETS 173) Ради Європи зазначено, що держави-члени покликані «здійснювати у невідкладному порядку спільну кримінальну політику, спрямовану на захист суспільства від корупції, включаючи ухвалення відповідних нормативно-правових актів і вжиття превентивних заходів» [16, с. 2939]. Разом з тим, незважаючи на відсутність чіткої дефініції, слід взяти до уваги необхідність практичного застосування спеціальних принципів: «враховуючи також, що у резолюції (97) 24, яка стосується 20 керівних принципів боротьби із корупцією та яку Комітет міністрів ухвалив 6 листопада 1997 року на своєму 101-му засіданні, підкреслюється необхідність якнайскорішої розробки міжнародно-правових документів відповідно до Програми дій проти корупції» [16]. У наведеному контексті слід згадати і цілі Конвенції ООН проти корупції, до яких ч. «а» ст. 1 віднесено «сприяння вжиттю й посиленню заходів, спрямованих на більш ефективне й дієве запобігання корупції та боротьбу з нею» [8]. Так, можна відзначити, що хоча на міжнародному рівні й відсутні дефініції щодо запобігання і боротьби з корупцією, але напрацювання стосовно відповідних принципів дають загальне уявлення стосовно їх специфіки.

Перетворення, які почалися в Україні 2014 року мали свої особливості: «Реформа антикорупційного законодавства ввела у вітчизняне правове поле цілу низку важливих новел: створюються нові органи, які здійснюють діяльність як на стадії запобігання (Національне агентство з питань запобігання корупції), так і на стадії протидії корупції (Національне антикорупційне бюро України), закладаються нові механізми декларування доходів і видатків осіб, на яких поширюється чинність антикорупційних норм;

у системі органів прокуратури створюється антикорупційна прокуратура; змінюються шляхи запобігання та врегулювання конфлікту інтересів тощо» [17, с. 280].

Відсутність чіткого розуміння дефініцій щодо безпосередньої практичної діяльності, спрямованої на подолання корупції, вже на доктринальному рівні викликає сумніви щодо спроможності посадових осіб держави налагодити функціонування відповідної ефективної системи. Так, фахівці-практики зазначають: «Корумповані політики під час перебування при владі часто використовують певну категорію осіб, яка за їх підтримки набуває правової недоторканості, для виконання замовлень на залякування конкурентів та опозиції, для стримування процесу реальної протидії корупції й навіть для маніпулювання корумпованим оточенням» [18, с. 143].

Досі у якості правової фікції лишається такий сегмент антикорупційної діяльності, як протидія, що за своєю правовою сутністю є відмінним і від запобігання, і від боротьби й передбачає переважно специфічні аналітичні заходи, яких на належному рівні за умови значної корумпованості органів державної влади здійснити не вдається і які також має реалізовувати громадянське суспільство. Вона актуалізується через спеціальні механізми, але: «одним з таких механізмів є громадський моніторинг діяльності органів влади. Тут маємо на увазі низку заходів, що мають здійснюватися неурядовими організаціями з метою визначення проблемних питань діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [19].

Поточна ситуація з поняттями щодо запобігання і боротьби з корупцією (коли замість них у відповідних документах розглядається передусім або суто поняття корупції) за своєю суттю нагадує радянський прийом щодо маніпуляції громадською свідомістю, коли стандартні мовні кліше не передбачали глибокого розуміння явищ, процесів і тенденцій, які поширювалися у вигляді ідеологічних догм і політичних гасел, що виводить проблематику поточного дослідження з суто правової площини і опосередковано вказує на можливість неправового підходу вже на стадії розробки нормативно-правових ак-

тів: «Як переконливо показав ще Джордж Орвел, мовні нововведення створювалися не для розширення, а для звуження мислення, і, звівши набір слів до мінімуму (або ж підмінивши первісний сенс слова, яке було ще небезпечнішим), цієї мети було побічно досягнуто. Так, зокрема, вирішувалося головне завдання, поставлене тоталітарною владою: «Виховання нової людини». Людини з деформованою свідомістю. Людини, яка, можливо, і не буде сліпо вірити словам сумнозвісного гімну УРСР, проте, напевно, вже буде говорити одне, думати інше. А робити – третє» [20]. Подібні особливості державотворчих процесів вказують на збереження пострадянських впливів і при розробці згаданого законодавства, що сутнісно може становити загрозу не лише для його ефективності, але й для держави у цілому. Так, актуальним за умов сучасної України є і наступне зауваження Вейна МакКормака: «Коли уряд не дотримується правил, люди починають вірити, що правила не мають значення. І якщо правила не мають значення, то люди можуть поводитися так, як вони забажають. Результатом є хаос та існування, за якого сильні є вільними зловживати щодо слабших» [21].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у окресленому напрямі

Подальший розвиток доктрини адміністративного права з-поміж іншого має зачіпати питання щодо антикорупційної діяльності. Разом з тим задля належної реалізації правових завдань у практичній площині з досягненням дійсних результатів необхідним є напрацювання не лише теоретичного базису щодо корупції як такої, але й понять, які безпосередньо окреслюють спеціальні напрямки діяльності у розглядуваній сфері. Незважаючи на існування чинного законодавства, досі є нагальною потреба щодо напрацювання практично значущих дефініцій запобігання і боротьби з корупцією (а також протидії їй, хоча зараз протидію і боротьбу представники юридичної науки подекуди розуміють синонімічно).

Так, поняття запобігання і боротьби з корупцією (і відповідної протидії) у пер-

спективі мають цілісно охоплювати за своїм обсягом загальні напрямки окресленої діяльності з тим аби дозволити стратегічно підійти до завдання щодо подолання корупції, яке об'єктивно постає у контексті розробки і забезпечення дієвого функціонування відповідної системи. Останнє у перспективі має бути враховано при розробці нового і удосконаленні чинного законодавства щодо подолання корупції. Відсутність чітких дефініцій у розглядуваній сфері дозволяє доволі підходити до розуміння і сприйняття відповідної діяльності, що, у свою чергу, є передумовою для зниження ефективності антикорупційної діяльності у цілому.

Література

1. Костицька С. Лабіринти метаморфоз: поезії / Софія Костицька. – Обране і нове. – Дрогобич: Коло, 2016. – 256 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови: 170000 сл. / Уклад., гол. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь: Перун, 2003. – 1427 с.
3. Langseth P. The United Nations Guide on Anti-Corruption Policies / Petter Langseth, Natalie Christelis, Oliver Stolpe. – New York: United Nations Office on Drugs and Crime, 2003. – 147 p.
4. Супрун Т. М. Міжнародне співробітництво в боротьбі з корупцією / Т. М. Супрун // Порівняльно-аналітичне право. – 2016. – № 6. – С. 335-337.
5. Про запобігання корупції: Закон України, 14 жовт. 2014 р. №1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
6. Про Національне антикорупційне бюро України [Електронний ресурс]: Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1698-18/print1452937429905054> (дата звернення: 17.12.2017).
7. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки [Електронний ресурс]: Закон України від 14.10.2014 р. № 1699-VII. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1699-18> (дата звернення: 17.12.2017 р.).
8. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 р. [Електронний ресурс] / ратиф. Законом України від 18 жовтня 2006 р. № 251-V // Верховна Рада України. – 2006. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16 (дата звернення: 17.12.2017 р.).
9. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
10. Сюдюков И. Коррупция и исторический опыт попыток ее преодоления [Электронный ресурс] / Игорь Сюдюков // День. – 2015. – № 204. – Режим доступа: <https://day.kyiv.ua/ru/article/podrobnosti/korruptsiya-i-istoricheskiy-opyt-popytok-ee-preodoleniya> (дата обращения: 17.12.2017 р.).
11. Волошенко А.В. Корупція: історичні витоки та сучасні прояви / А.В. Волошенко // Актуальні проблеми економіки. – 2015. – № 3. – С. 8-16.
12. Божок Г.Д. Історичні витоки корупції / Г.Д. Божок // Актуальні проблеми запобігання та протидії корупції і охорони права власності: збірник праць Міжнародної науково-практичної конференції за ред. В.В. Галунька (Херсон-Тернопіль, 1 червня 2011 року). – Херсон-Тернопіль, 2011. – С. 41-44.
13. Зубов К. М. Історичні прояви корупції в Україні та особливості боротьби з нею / К. М. Зубов // Актуальні проблеми держави і права: збірник наукових праць. – Одеса, 2007. – Вип. 35. – С. 473-477.
14. Кладченко О.А. Перехідний етап становлення антикорупційного законодавства України (1996-2004 роки) / О.А. Кладченко // Прикарпатський юридичний вісник. – 2017. – Випуск 4. – С. 3-8.
15. Борьба с коррупцией: Резолюция A/RES/51/59 от 28 января 1997 года [Электронный ресурс] // Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций. – 1997. – Режим доступа: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan010936.pdf> (дата обращения: 17.12.2017 р.).
16. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією Ради Європи від 27 січня 1999 р. / ратиф. Законом України від 18

АНОТАЦІЯ

У статті зацікнено увагу на поточних проблемах теоретичної та історико-правової розробленості понять запобігання і боротьби з корупцією у контексті системи подолання корупції. Опрацьовано визначення останньої, а також перспективи подальших досліджень у окресленій сфері. З-поміж іншого зроблено спробу опрацювання загальних рис запобігання і боротьби з корупцією у контексті ретроспективи щодо регулювання суспільних відносин на території України за різних історичних періодів. Окреслено деякі перспективи теоретико-правових перетворень з урахуванням розглянутої проблематики.

Ключові слова: антикорупційна діяльність, боротьба з корупцією, запобігання корупції, система подолання корупції, Україна.

SUMMARY

Current research is focused on the recent problems of theoretical and historical-legal elaboration of the corruption prevention and countering concepts in the context of the corruption oppression system. Thus the latter definition and the prospects for further research in the defined field were worked out. Also there was conducted an attempt to work out general features of corruption prevention and countering in the context of a retrospective review of the social relations' regulation in the territory of Ukraine during different historical periods. Some prospects of theoretical and legal transformations are considered as well in the light of the considered problem.

Keywords: anti-corruption activity, corruption countering, corruption oppression system, corruption prevention, Ukraine.

жовтня 2006 р. № 252-V // Офіційний вісник України. – 2006. – № 44. – Ст. 2939.

17. Горган О.Л. Історичні аспекти боротьби з корупцією в Україні / О.Л. Горган // Порівняльно-аналітичне право. – 2015. – № 2. – С. 277-280.

18. Луценко М.М. Корупція в Україні: сучасний стан і проблеми протидії / М.М. Луценко, Л.І. Щербина // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція». – 2015. – Випуск 15. – Том 2. – С. 142-145.

19. Реформування антикорупційної політики держави: мета та шляхи реалізації [Електронний ресурс] / Департамент антикорупційного законодавства та законодавства про правосуддя // Департамент освіти і науки Дніпропетровської ОДА. – 2013. – 06 червня. – Режим доступу: <http://department.osvita-dnepr.com/borotba-z-koruptsieyu/3094-reformuvannya-antikoruptionsijnoji-politiki-derzhavi-meta-ta-shlyakhi-realizatsiji> (дата звернення: 17.12.2017 р.).

20. Сюдюков И. Фальшивое слово и порабощение разума [Электронный ресурс] / Игорь Сюдюков // День. – 2017. – № 217-218. – Режим доступа: <https://day.kyiv.ua/ru/article/istoriya-i-ya/falshivoe-slovo-i-poraboshchenie-razuma> (дата обращения: 17.12.2017 р.).

21. McCormack W. From Oppression to Corruption to Failure [Electronic source] / Wayne McCormack // Diplomatic Courier: a Global Affairs Media Network. – 2014. – August 29. – Available at: <https://www.diplomaticourier.com/from-oppression-to-corruption-to-failure/> (accessed: 17.12.2017).