

**ОСНОВИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В ЗАПОБІГАННІ
ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ****PRINCIPLES OF STATE POLICY IN PREVENTION
AND COMBATING CORRUPTION IN UKRAINE**

Дем'янчук Ю.В.,

*кандидат юридичних наук, докторант кафедри управління,
адміністративного права і процесу та адміністративної діяльності
Національного університету державної податкової служби України*

У статті з'ясовуються причини неефективної протидії та запобігання корупції. Зростання корупції в Україні – один із основних античинників залучення іноземних інвестицій та сучасних технологій в українську економіку. Корупція негативно впливає як на зовнішній імідж, так і на інвестиційний рейтинг України. Дана ситуація вимагає максимальної концентрації зусиль усіх гілок влади та органів місцевого самоврядування, вжиття необхідних загальнодержавних заходів, спрямованих на вдосконалення різних областей права, зокрема кримінального та кримінально-процесуального законодавства, правового забезпечення правоохоронних органів.

Ключові слова: запобігання та протидія корупції, іноземні інвестиції, українська економіка, принципи верховенства права, боротьба з корупцією.

В статье выясняются причины неэффективного противодействия и предотвращения коррупции. Рост коррупции в Украине – один из основных антифакторов привлечения иностранных инвестиций и современных технологий в украинскую экономику. Коррупция негативно влияет как на внешний имидж, так и на инвестиционный рейтинг Украины. Данная ситуация требует максимальной концентрации усилий всех ветвей власти и органов местного самоуправления, принятия необходимых общегосударственных мероприятий, направленных на совершенствование различных областей права, в частности уголовного и уголовно-процессуального законодательства, правового обеспечения правоохранительных органов.

Ключевые слова: предотвращение и противодействие коррупции, иностранные инвестиции, украинская экономика, принципы верховенства права, борьба с коррупцией.

This article investigates causes inefficient combating and preventing corruption. The growth of corruption in Ukraine – one of main anti factors attracting foreign investments and modern technologies in Ukrainian economy. Corruption has a negative impact on external image and investment rating of Ukraine. This situation requires maximum concentration of efforts of all branches of government and local authorities, take necessary national measures aimed at improving different areas of law, including Criminal and Criminal Procedure law, legal support of law enforcement.

Key words: preventing and combating corruption, foreign investment Ukrainian economy, rule of law, fight against corruption.

Актуальність статті. За останні роки рівень корупції в Україні виріс і став однією з гострих проблем сучасності. Це негативне явище створює реальну загрозу безпеці, демократичному розвитку держави і суспільства, конституційному ладу, а саме: підриває авторитет країни, завдає шкоди демократичним засадам управління суспільством, функціонуванню державного апарату, обмежує конституційні права і свободи людини і громадянина, в особливості пересічного громадянина, порушує принципи верховенства права, порушує встановлений порядок здійснення повноважень посадовими і службовими особами органів державної влади, управлінських структур приватного сектора, руйнує моральні та суспільні цінності; дискредитує державу на міжнародному рівні.

Мета статті полягає у з'ясуванні причин неефективної протидії та запобігання корупції. Дана ситуація вимагає максимальної концентрації зусиль усіх гілок влади та органів місцевого самоврядування, вжиття необхідних загальнодержавних заходів, спрямованих на вдосконалення різних областей права, зокрема кримінального та кримінально-процесуального законодавства, правового забезпечення правоохоронних органів.

Виклад основного матеріалу. У Концепції національної безпеки корупція названа однією із загроз національній безпеці, а консолідація зусиль, спрямованих на боротьбу з корупцією, розглядається як один із заходів забезпечення національної безпеки [5]. У жовтні 2014 року у своєму зверненні Президент України визнав корупцію однією з найсерйозніших перешкод на шляху розвитку країни.

Корупція ставить під загрозу сам факт існування держави, виступає основною перешкодою підвищення рівня життя населення, розвитку економіки, становлення громадянського суспільства, для ефективної боротьби з організованою злочинністю. Зростання корупції в Україні – один

із основних античинників залучення іноземних інвестицій та сучасних технологій в українську економіку. Корупція негативно впливає як на зовнішній імідж, так і на інвестиційний рейтинг України.

Перелік негативних наслідків корупції великий [2, с. 54; 7]. У даному зв'язку ефективна боротьба з корупцією неминуче тягне за собою докорінні зміни не тільки в державі, а й у соціумі в цілому. Водночас дієва боротьба з корупцією передбачає досягнення низки об'єднаних в єдину систему цілей. У ході дослідження виділено п'ять основних цілей протидії корупції:

1. Збільшення ефективності та компетентності влади в державному управлінні, авторитет влади всередині та поза країною.
2. Підвищення інвестиційних та інших економічних рейтингів України.
3. Зниження економічних витрат, оздоровлення економіки.
4. Стимулювання ринкового прогресу (добросовісної конкуренції).
5. Оздоровлення соціально-психологічного стану населення, затвердження справедливого розподілу національних ресурсів.

Незважаючи на те, що корупція як явище досить добре вивчена (Україною ратифіковано більшість міжнародних конвенцій про боротьбу з корупцією, існує кілька проектів антикорупційних нормативних правових актів і програм, у багатьох регіонах є свої власні програми боротьби з корупцією), рівень корупції не тільки не знижується, але, навпаки, продовжує зростати.

У чому ж причини невдач у протидії корупції? Чому, визнавши корупцію однією із загроз національній безпеці й однією з найсерйозніших перешкод на шляху розвитку країни, держава практично нічого не може пред'явити

суспільству в якості реальних досягнень у боротьбі з корупцією, за винятком арештів чиновників, звинувачених в отриманні хабарів?

Ми вважаємо, даних причин можна назвати декілька [2]:

Перша причина – це відсутність дійсної політичної волі. Корупція носить тотальний характер і пронизує всі сфери суспільного життя. Вона стала звичним явищем, нормою життя, а ряд експертів дотримуються позиції, що корупція – це взагалі єдиний на сьогодні реальний спосіб управління.

Тому перед нами постає найголовніше і найскладніше питання: як можна чекати від влади ефективних заходів по боротьбі з корупцією, якщо вона сама корумпована?

Друга причина полягає в тому, що більшість сучасних розробок із протидії корупції стосується лише окремих напрямків, аспектів, сфер даної боротьби, причому, як правило, у відриві від вирішення проблем оздоровлення адміністративно-правової відповідальності в цілому.

Разом із тим, цілком очевидно, що без комплексної, загальноукраїнської стратегії і даної ж програми запобігання та протидії корупції якого-небудь стабільного позитивного ефекту в справі боротьби з даними явищами досягти неможливо, навіть в умовах окремого регіону.

Пропоновані сьогодні варіанти підходів до запобігання та протидії корупції також істотно відрізняються один від одного за способами даної боротьби – залежно від конкретного виду корупції, сфер її прояву та інших критеріїв класифікації корупції.

На нашу думку, жодну із класифікацій проявів корупції, представлених сьогодні в теорії і застосовуваних на практиці (включаючи законодавство та правозастосування), не можна визнати відповідною потребам високоефективної протидії даному явищу.

У зв'язку з даним, ми виділяємо шість основних типів, шість самодостатніх ідентифікованих корупційних і тінювих явищ [4].

Перший тип – кадрова корупція. Ґрунтується на взаємозв'язку двох суб'єктів: особи, які володіють правом призначення на посаду або можливістю вплинути на результати виборів, і особи, зацікавлені в отриманні цієї посади. Серед основних негативних наслідків кадрової корупції – некомпетентність чиновників, неефективність роботи, зниження авторитету державної влади.

Є ряд загальних для всіх видів кадрової корупції проблем і варіантів їх вирішення. Однак існують специфічні проблеми, наявність яких зумовлює необхідність окремого аналізу феномену кадрової корупції у різних гілках влади: виконавчої (система призначень на посаду), законодавчої (представницької, включаючи систему виборів), судової і контрольної, що ще не цілком сформувалася.

Аналіз проблем кадрової корупції у виконавчій владі пов'язаний, насамперед, із виявленням найбільш «привабливих» у корупційному відношенні посад. Головним чином, це посади, пов'язані з перерозподілом фінансових потоків [1].

Наступна група – це особи, які володіють контрольно-наглядовими повноваженнями, включаючи ліцензування та інші види дозволів.

Потенційно корупційною є робота з атестації персоналу, а також кадрова робота.

Наступні групи – це управління майном, надання державних послуг.

До потенційно корупційних відносяться будь-які посади в системі правоохоронних органів, які наділяють власників даних посад повноваженнями порушувати, припиняти кримінальні справи і адміністративні провадження, складати адміністративні протоколи тощо.

Існує цілий ряд великих корупціогенних проблем у функціонуванні законодавчої влади. Це і неефективність громадського контролю за виборними процедурами,

участь у виборах представників злочинних співтовариств, покупка мандатів у регіональних та місцевих органах представницької влади тощо.

Однією з найбільш уразливих і «привабливих» для корупції сфер влади, на нашу думку, виявилася судова система. Тут корупційною привабливістю наділена практично будь-яка посада, від функціонального «наповнення» якої істотно залежать конкретні форми і масштаби корупційних проявів.

Корупція в судовій системі багато в чому пов'язана з недосконалістю інституту призначення суддів і відсутністю дієвого контролю за механізмом їх призначення.

Другий тип – економічна корупція. Основна маса зловживань пов'язана з використанням повноважень у галузі контролю та розподілу фінансових потоків. Подібний вид корупції називають також «корупційними послугами», тобто послугами із «продажу» владного ресурсу або використання даного ресурсу з метою залучення інших адміністративних ресурсів. Розглянутий вид корупції призводить до обмеження конкуренції, гальмуванню ринкового прогресу, зростанню витрат бізнесу, зниженню інвестиційних рейтингів тощо. Відзначимо, що саме в даному типі корупції ми вбачаємо корупційні прояви у приватному секторі.

Третій тип – зрощення бізнесу і влади – відрізняється від інших тим, що у ньому завжди присутній конфлікт інтересів – приватних і державних. Зрощування бізнесу і влади також можна розглядати як особливу форму корупції, що відрізняється від інших суб'єктним складом, мотивацією корупційної поведінки, але, головним чином, способами боротьби. Даний вид виділяється в окремий блок.

Четвертий тип – це ідейна корупція. Вона охоплює всі зазначені типи і безпосередньо пов'язана з некомпетентністю влади, з неефективністю її роботи, низьким рейтингом і авторитетом. Ідейна корупція – це монополізація й обмеження простору вибору владних рішень. Дана тема мало розроблена, особливо у плані адміністративно-правового переслідування. Це – питання визначення меж між політичними поглядами як переконанням, і державною зрадою як злочином.

Ідейна корупція тісно пов'язана з кадровою корупцією, а також з економічною, особливо у формі казнокрадства. Ідейна корупція також пов'язана з відсутністю офіційної ідеології держави, з нав'язаною державі ціннісної моделлю.

П'ятий тип у розглянутій схемі – тінюва економіка. Тінюва економіка і корупція невіддільні одне від одного і породжують одна одну. Між даними двома явищами існують нерозривні двосторонні зв'язки. Тінювий сектор знаходиться поза полем правового захисту та являється благодатним ґрунтом для розростання корупції. Тінюва економіка створює стійкий попит на корупційні послуги і програмує необхідне їй число корумпованих чиновників. Окрім того, корупційна діяльність сама по собі є частиною тінювої економіки.

З іншого боку, наявність корумпованого чиновника і, наприклад, адміністративних бар'єрів змушує бізнес «іти в тінь».

У зв'язку з цим боротьба з корупцією неефективна без одночасної боротьби з тінювою економікою [7].

У сфері тінювої економіки ми виділяємо дві основні проблеми, що вимагають невідкладного вирішення.

Перша проблема пов'язана з так званими «корупційними послугами» в широкому сенсі, тобто у випадку, коли предмет корупційної діяльності збігається із предметом тінювої економічної діяльності. Матеріальний ефект від корупційної діяльності є частиною тінювого доходу.

Друга проблема, що також вимагає дозволу в контексті боротьби з корупцією, – це, перш за все, фінансові рішення держави, що продукують тінюву економіку. Мова йде про фінансову, податкову політику держави, що веде до

масштабного ухилення від податків, до готівкового обігу, зниження потенціалу безготівкових розрахунків, створенню невинуватених адміністративних бар'єрів.

І, нарешті, шостий тип – побутова корупція.

Із даним видом корупції ми стикаємося в повсякденному житті, тому що вона зачіпає такі сфери, як освіта, охорона здоров'я, дорожній рух тощо. Небезпека даного виду корупції укладається в тому, що, «вражаючи» основні сфери життя суспільства, вона стає звичним явищем і нормою життя.

Говорячи про можливі методи боротьби із зазначеними вище явищами, необхідно зауважити і наголосити, що у сьогоденнішніх умовах практично все працездатне населення в тій чи іншій мірі бере участь у різних формах корупції та тіньовому секторі, тому одним із основних методів боротьби може стати легалізація відносин (амністія капіталів, легалізація окремих видів корупційної діяльності за прикладом ряду зарубіжних країн, де легалізований лобізм і сформовані законодавчі основи правомірної діяльності із просування приватних інтересів) [3].

Разом із тим потрібно розуміти, що легалізація деяких форм корупції не може вирішити всіх проблем.

Несправедливий розподіл багатства є однією із причин корупції.

Йдеться про низький рівень оплати праці чиновників, який вимушений шукати інші шляхи для отримання доходу. Тут потрібно ще раз зауважити, що не можна усувати цю причину у відриві від інших причин.

В Україні сформувався цілий ідеологічний пласт чиновництва, для якого корумпованість – це не аномальна ситуація, а норма життя, норма державної служби, норма підприємництва.

У даному зв'язку вважаємо за необхідне підкреслити, що заходи по запобіганню та боротьбі з корупцією будуть ефективні тільки тоді, коли вони будуть реалізовані в комплексі. Інакше кажучи, необхідно охопити всі аспекти корупції, і тільки так можна розраховувати на певний результат, на зрушення з мертвої точки, в якій Україна знаходиться вже тривалий час.

У даному зв'язку особливого значення набуває стратегічний підхід до вирішення даної проблеми. Корупція не тільки самопохідна, але також неоднорідна і трансформативна [5]. Тому прийняття окремого закону про протидію корупції є неадекватним інструментом для високоефективної протидії корупції. Крім того, важливо враховувати даний політико-психологічний аспект ідеї спеціального закону про боротьбу з корупцією, як юридичного увічнення корупції – невід'ємної частини української дійсності.

Визнання неможливості повного викорінення корупції не надає державі права обмежуватися лише констатацією соціально-негативного характеру корупції і покаранням окремих корупціонерів.

Українському суспільству потрібна ясна і життєздатна юридична доктрина запобігання та протидії корупції, що відповідає заявленим амбіціозним цілям соціально-економічного розвитку України –

Концепція державної політики запобігання та протидії корупції в Україні, що затверджується Указом Президента.

Підбиваючи підсумок попереднього опису концептуального підходу, що використовувався нами в дослідженні, відзначимо, що в сучасній теорії і практиці боротьби з корупцією сформувалося і застосовується значна кількість підходів, що вже стали класичними, а також і нестандартних підходів до запобігання та боротьби з корупцією.

При розробці основ державної політики протидії корупції ми виходили з того, що ліквідувати корупцію як явище повністю, мабуть, неможливо.

Однак зменшити її обсяги і суспільну небезпеку до рівня, що не служив би непереборною перешкодою для економічного прогресу і зростання рівня життя більшості українців – завдання, на наш погляд, посилене. У даному

зв'язку особливого значення набуває стратегічний підхід до вирішення даної проблеми.

При здійсненні даного дослідження ми виходили з того, що позитивний потенціал стихійної боротьби з корупцією в нашій країні вже вичерпаний. Українському суспільству потрібна ясна і життєздатна політична доктрина запобігання та протидії корупції, що відповідає заявленим амбітним цілям соціально-економічного розвитку України.

Отже, для запобігання та протидії із корупцією нами пропонуються такі рішення:

1. Платформа політичної волі та публічне політичне рішення.

2. Поетапно забезпечена програма охоплення різних категорій державних посадових осіб новими заходами боротьби з корупцією.

3. Створення державного органу виконавчої влади з управління держслужбою (з функціями спецслужби по боротьбі з корупцією).

4. Добровільний антикорупційний «ковпак» (добровільне обмеження деяких конституційних прав держслужбовців).

5. Жорстка формалізація діяльності держслужбовців.

6. Розробка та введення механізму кадрових історій для держслужбовців.

7. Уведення парламентської процедури перевірки законопроектів на корупціогенність.

8. Удосконалення покарань, у тому числі підвищення визначеності та суворості в усіх необхідних випадках.

Основоположними з них є: платформа політичної волі і публічне політичне рішення. Необхідно на рівні політичного керівництва країни системно вирішувати цю проблему, а не тільки позначати її існування.

Вихід із логічної пастки тотальної корумпованості влади полягає в поетапній, нормативно забезпеченій програмі, що поступово буде охоплювати різні категорії державних службовців та владно-політичних осіб. І це – добровільний «ковпак», тобто обмеження деяких конституційних прав представників керівних посад державної служби.

До основних управлінських рішень запобігання та протидії корупції відносяться:

1. Указ Президента «Про затвердження Концепції державної політики протидії корупції».

2. Кодекс поведінки осіб, які заміщають державні посади і суб'єктів державних і муніципальних службовців.

3. Тарифно-кваліфікаційний кодекс.

4. Закон «Про довірче управління майном осіб, які заміщують державні посади, державних і муніципальних службовців».

5. Закон про внесення змін у наступні кодекси: Цивільний, Бюджетний, Податковий, Про адміністративні правопорушення, Кримінальний, Цивільно-процесуальний.

6. Указ Президента «Про заходи щодо організації перевірки відомостей, що подаються особами, які заміщають державні посади в порядку призначення і посади державної цивільної служби».

У даний час запропоновані рішення позначені нами завдань співвідносяться з чинним законодавством України і дають нам право обґрунтувати наші пропозиції.

Висновки. На жаль, незважаючи на наявність дієвих рецептів боротьби з корупцією, реалізуються вони переважно на словах. Але той факт, що корупційні скандали в уряді вийшли в публічну площину, дає надію, що даного разу відбудеться будуть не призначені стрілочники і випадкові люди. Є надія на тотальну ломку всіх корупційних схем та притягнення до відповідальності людей, які їх очолюють.

Існуюча модель протидії корупції відповідає ознакам елементарної, впорядкованої системи, в якій домінуюче положення займають заходи юридичної відповідальності.

ті (цивільно-правової, адміністративно-правової, кримінальної) і механізми її реалізації – з одного боку, і загальні заходи забезпечення економічного розвитку в цілому – з іншого.

Цілеспрямована протидія корупції здійснюється переважно кримінально-правовими та адміністративно-правовими засобами (найбільш розвинені елементи).

Існують досить вагомі підстави вважати, що існуючі практики протидії корупції самі репродукують значну частину корупції.

Як правило, до адміністративно-правової відповідальності за корупційні правопорушення залучаються або представники «переможених змагань» за владу груп і кланів, або ті особи, які з різних причин не користуються підтримкою всередині своєї групи і можуть бути «пожертвовані» з будь-яких тактичних або внутрішніх розумінь, або зважаючи на їх надзвичайну одіозності. Даний вид корупції приносить найзначнішу матеріальну і моральну, пряму і опосередковану шкоду не тільки своїй державі, суспільству і громадянам, а й світовому співтовариству.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Заброра Д.Г. Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією (адміністративно-правовий аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук / Д.Г. Заброра // – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 2005. – 19 с.
2. Конончук С.Г. Політична корупція в очікуванні президентських виборів / С.Г. Конончук // 15-й рік видання, 2009. – № 36 / 596.
3. Кальниш Ю.Г. Корупція в Україні : причини поширення та механізми протидії / Ю.Г. Кальниша // – К.: ДП «НВЦ «Пріоритети», 2010. – 88 с.
4. Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії: Монографія / М.І. Мельник // – К. : Атіка, 2001. – 304 с.
5. Невмержицький Є.В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії : монографія / Є.В. Невмержицький // – К. : КНТ : Академія прокуратури України. – 2008. – 368 с.
6. Тучак Р.М. Адміністративно-правові засади боротьби з корупцією : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук / Р.М. Тучак // – Х. : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2007. – 21 с.
7. Kaufmann D. Corruption : the facts / D. Kaufmann // Foreign policy. – 1997. – № 3. – 114 p.