

УДК 35.08:328.185:343.35(477)

ПРОБЛЕМИ ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Гринчак О.О.

здобувач Національної академії державного управління при Президентіві України

I. Вступ

Проблеми, пов'язані з таким небезпечним суспільним явищем, як корупція, належать до тих, що мають масштабний глобалістичний характер і, на жаль, на сучасному етапі розвитку світової досить поширені. Цим ганебним соціальним явищем вражені тією чи іншою мірою всі країни планети, але в Україні ця проблема сьогодні постає все жорсткіше та гостріше.

Про корупцію в Україні говорять вже давно і майже всі: від опозиційних політиків до високих посадовців та пересічних громадян. На державному рівні неодноразово приймалися відповідні закони, концепції та програми боротьби з цим суспільно небезпечним явищем, проте, незважаючи на всі заходи, що вживаються владою, на думку наших громадян, масштаби корупції в українському суспільстві лише розширюються.

Корупція в сучасних умовах стала чинником, який реально загрожує національній безпеці і конституційному ладу України. Це явище негативно впливає на різні сторони суспільного життя: економіку, політику, управління, соціальну і правову сфери, громадську свідомість, міжнародні відносини. Корумповані відносини все більше витісняють правові, етичні відносини між людьми, із аномалії поступово перетворюються в норму поведінки.

Актуальність вивчення цього явища полягає в його феноменальній здатності існувати в кожній країні незалежно від історичного розвитку, рівня економіки, соціального розвитку та наявності законодавчої бази, яка повинна протидіяти цьому. Унікальність його полягає в можливості постійно розвиватися, перетворюватися у різні нові форми прояву, вдосконалюватися, пристосовуватися до наявної правової бази та співіснувати поряд з обов'язковими принципами, які притаманні правовій, демократичній державі: законності, верховенства права, рівності всіх перед законом, дотримання прав і свобод громадян [14, с. 191].

Феномену корупції, передумовам виникнення та існування її в суспільстві, шкідливим наслідкам, яких завдає суспільству це явище, а також заходам, спрямованим на протидію та обмеження її поширення, останнім часом приділяється значна увага з

боку влади. Крім того, доцільно звернути увагу на наукові здобутки вітчизняних вчених, які присвятили свої праці вивченню корупції, зокрема на публікації М.І. Мельника [7], Є.В. Невмержицького [8], Л.І. Аркуші [1], О.Г. Кальмана [4], у яких досліджено проблеми, пов'язані з природою, існуванням та заходами протидії корупції, а також особливостями антикорупційного законодавства європейських країн.

II. Постановка завдання

Метою статті є привернення уваги до проблеми поширення корупційних проявів в Україні, системний аналіз причин неефективності заходів протидії та запобігання корупції.

Досягнення поставленої мети вимагає виконання таких дослідних завдань, як:

- визначення сутності явища корупції на основі огляду праць з визначеного питання;
- критичний розгляд передумов для значного поширення корупції в Україні та аналіз причин неефективності заходів протидії, у тому числі на основі нововведеного Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції" від 07.04.2011 р.

III. Результати

Визначення сутності корупції. Це явище для історії, права та суспільства не нове. Воно існувало з давніх часів, з моменту виникнення держави та створення нею владних інстанцій та органів. Але водночас протягом всієї історії існування цього явища не викликало сумнівів те, що воно є шкідливим для суспільства у всіх аспектах – від морально-етичного до економіко-правового.

Ключовим питанням, яке не має на сьогодні чіткого й однозначного вирішення, є визначення самої сутності корупції. У широковживаний термін "корупція" різними авторами вкладається найрізноманітніший зміст, починаючи від зведення корупції до такого злочину, як одержання хабара, закінчуючи визначенням її за допомогою загальних формулювань, які не містять конкретних ознак правопорушення (стійкий зв'язок, система взаємовідносин тощо). Не з'ясовано також, чи можливо дати універсальне визначення сутності явища корупції. Разом з тим таке визначення дасть можливість окреслити

коло корупційних діянь, а також наповнити конкретним юридичним змістом зазначений термін [14, с. 215].

Аналіз вживання терміна “корупція” в юридичній літературі засвідчує, що вчені висловлюють різні думки щодо розуміння суті цього явища. При цьому інколи висловлюються не тільки надзвичайно загальні, нечіткі формулювання, а й такі, що виключають одне одного. Як справедливо зауважує російський дослідник О.І. Мізерій, існує багато різних визначень поняття “корупція”, але повної ясності і правової точності до цього часу немає.

Якщо звернутися до етимології цього терміна, то дослідники виділяють кілька варіантів походження слова “корупція”. Одні вважають, що він походить від сполучення латинських слів *corruptio* (кілька учасників зобов'язальних відносин з приводу одного предмета) і *grege* (ламати, пошкоджувати, порушувати, скасовувати). В результаті утворився самостійний термін *corruptio*, який передбачає участь у діяльності кількох осіб, метою яких є “гальмування” нормального ходу судового процесу або процесу управління справами суспільства.

Інші дослідники цей термін пов'язують з латинським словом *corruptio*, яке тлумачиться як “підкуп, продажність громадських і політичних діячів, посадових осіб”.

Схиляється до останнього тлумачення цього терміна і С.І. Ожегов. Корупція, зазначає він, – підкуп хабарами, продажність посадових осіб, політичних діячів. Крім підкупу і продажності, енциклопедичні словники тлумачать латинське слово *corruptio* ще й як псування і розбещування. Останнє, підкреслює глибинний аспект корупції як соціального явища, яке свідчить про розбещення певних посадових осіб державних органів владою і розкладання системи державної влади [12, с. 186].

Нагадаємо, що словник Г. Блека визначає корупцію як діяння, яке вчиняється з наміром здобути деякі переваги, що несумісні з офіційними обов'язками посадової особи і правами інших осіб; діяння посадової особи, яка неправомірно використовує своє становище чи статус для одержання будь-якої переваги для себе або іншої особи в цілях, які суперечать обов'язкам і правам інших осіб [2, с. 107].

Одним із перших варіантів офіційного розуміння поняття “корупція” з боку вищих органів державної влади України була законодавча пропозиція, яка містилась у листі Кабінету Міністрів України від 02.04.1993 р. № 19-683/4, адресованому Верховній Раді України з приводу виконання п. 2 згаданого вище Постанови Верховної Ради “Про стан виконання законів і постанов Верховної Ради України з питань правопорядку і заходи

щодо посилення боротьби із злочинністю” від 23.01.1993 р., який передбачав необхідність законодавчого визначення названого поняття. Цим листом пропонувалось передбачити в Законі, що корупція – це “суспільне небезпечне діяння, що полягає в корисливому використанні посадовими особами свого службового становища і пов'язаних з ним можливостей для збагачення, протиправного одержання матеріальних чи інших благ і переваг в особистих чи групових інтересах”.

У Законі України “Про боротьбу з корупцією” (втратив чинність), прийнятому 05.10.1995 р., поняття корупції сформульовано таким чином: “Під корупцією в цьому Законі розуміється діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг” [9].

Таке визначення поняття “корупція”, як зауважували численні дослідники, має багато недоліків, оскільки воно відображає розуміння корупції у вузькому значенні і може бути застосоване лише в контексті зазначеного закону. Проте на законодавчому визначенні поняття “корупція” особливо наполягали керівники правоохоронних органів, які вбачали у відсутності такого визначення основну правову перешкоду ефективній протидії корупції. В результаті багатьох дискусій, у тому числі і на засіданні парламентської Комісії з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, було прийнято компромісне рішення – дати загальне визначення поняття “корупція” і сформулювати основні види корупційних діянь, що знайшло своє відображення у ст. 1 Закону України “Про боротьбу з корупцією”.

Відтак, вказане в цьому законі визначення поняття “корупція” – це результат певного компромісу, який, незважаючи на власну недосконалість, все ж зіграв свою позитивну роль у загальному розумінні поняття “корупція”.

До того ж 01.01.2010 р. повинен був набрати чинності новий Закон України “Про засади запобігання та протидії корупції” від 11.06.2009 р. № 1506-VI. Слід зауважити, що цей закон дає більш детальне та повне визначення самого поняття “корупція”. Так, згідно зі ст. 1 цього Закону “корупція – це використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди такій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових пов-

новажень та пов'язаних з цим можливостей". При цьому неправомірною вигодою могли бути грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги матеріального або нематеріального характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують безоплатно чи за ціною, нижчою за мінімальну ринкову, без законних на те підстав.

Однак Закон України "Про засади запобігання та протидії корупції" від 11.06.2009 р. № 1506-VI так і не довелося набути чинності. Як відомо, цей Закон, як і ще два – "Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень" та "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення", спочатку повинні були вестися в дію з 01.01.2010 р., потім – з 01.04.2010 р., пізніше і цю дату змінили – на 01.01.2011 р.

Відповідно до Закону України "Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції" від 21.12.2010 р., що був опублікований і набув чинності 05.01.2011 р., були визнані такими, що втратили чинність, усі три вищезгадані закони, прийняті 11.06.2009 р. Таким чином, Закони України "Про засади запобігання та протидії корупції", "Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень" та "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення" фактично діяли тільки в період з 1 по 4 січня 2011 р. включно.

З 01.07.2011 р. набув чинності новий антикорупційний Закон України "Про засади запобігання і протидії корупції" від 07.04.2011 р. У ньому поняття корупції визначено таким чином: "корупція – використання особою, зазначеною в частині першій ст. 4 цього Закону, наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній в частині першій ст. 4 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей". Звернемося до ч. 1 ст. 4 Закону, яка визначає суб'єктів корупційних діянь. Ними за новим Законом є:

1) особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

2) особи, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

3) 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;

4) посадові особи юридичних осіб, фізичні особи – у разі одержання від них особами, зазначеними у п. 1, 2 ч. 1 цієї статті, або за участю цих осіб іншими особами неправомірної вигоди.

Це визначення, як бачимо, є дуже близьким за змістом до попереднього. Воно, на нашу думку, є більш системним та докладним, ніж попередні, проте також не дає повного уявлення про зміст явища корупції, про всі можливі його прояви.

Відтак, з'ясовуючи сутність корупції як складного суспільного явища, можна з упевненістю стверджувати, що незважаючи на багаторазові спроби законодавців і дослідників дати повне та змістовне визначення поняттю "корупція", дійсно вдалого та повного визначення сутності цього явища ще і досі немає. Зробимо припущення, що його і не з'явиться, принаймні найближчими роками. Зважаючи на здатність цього явища постійно розвиватися, перетворюватися у різні нові форми прояву, вдосконалюватися, пристосовуватися до наявної правової бази, визначення самого поняття "корупція" просто "не встигає" за його новими проявами та формами.

Передумови та причини розвитку й поширення корупційних проявів в Україні. Відступаючи від визначення самого поняття "корупція", спробуємо розібратися з тим, що ж насправді детермінує розвиток цього негативного явища в суспільстві в цілому та в Україні зокрема, адже проблема поширення корупційних проявів для Української держави, як вже було сказано на початку статті, є однією з найболючіших та найгостріших, потребує негайного вирішення.

Перш за все слід зазначити, що передумовами розвитку корупції у світі, як свідчить аналіз публікацій різних авторів, є багато різних чинників, серед яких виділяють і низький рівень соціально-економічного розвитку держави, і морально-етичну деградацію суспільства, і політичну складову, і – для деяких країн – культурно-національні традиції. Але для кожної окремої країни передумови можливого розвитку корупції будуть різними, тому намагання деяких авторів узагальнити їх є, на нашу думку, дещо неправильним.

У зв'язку з цим, повертаючись до України, слід зазначити, що в нашій країні значне поширення корупційних проявів часто пов'язують з бідністю населення, з високим

рівнем соціальної нерівності та бажанням будь-якими засобами забезпечити нормальні умови життя. З цим важко не погодитися, бо ті гроші, які сьогодні пропонують людям похилого віку як пенсії чи працюючим у вигляді мінімальних заробітних плат, ставлять під сумнів саме фізичне існування людини, задоволення мінімальних фізіологічних потреб у вигляді їжі, одягу, житла тощо. Не дивно, що коли людині, яка досить тривалий час обмежувала себе навіть у задоволенні власних мінімальних потреб, вдалося таки обійняти певну посаду з певним (не завжди великим) обсягом владних повноважень, пропонують певну “винагороду” за якусь “послугу”, яка входить до її повноважень, вона її прийме, навіть у більшості випадків не замислившись про морально-етичну сторону такого вчинку.

Водночас проблемою українського суспільства здебільшого є не те, що якийсь дрібний чиновник взяв хабаря за видачу дозволу чи ліцензії, а те, що країну поглинає так звана “велика” корупція, тобто корупція на високих щаблях влади та в особливо великих розмірах. Саме ця корупція засуджується суспільством та має особливо небезпечний вплив на соціально-економічний розвиток держави.

Слід зауважити, що сприйняття корупції суспільством є одним з тих визначальних факторів, що, може, і не викоренить її повністю, то хоча б суттєво знизить її рівень. Аналізуючи ставлення до корупції в українській спільноті, хотілося б зазначити, що однозначно негативного ставлення до корупціонерів у нашій країні немає. Одностайно засуджується корупція лише у вищих ешелонах влади та особливо – серед політичної еліти країни. Проте багато хто з українців не вважає корупцією “подарунки” чиновникам за деякі послуги чи дрібні владні правопорушення. Причинами такого ставлення в українському суспільстві до корупції є: по-перше, те, що користуватися корупційними схемами задля вирішення власних справ іноді значно простіше, ніж виконувати всі зазначені законодавством бюрократичні процедури або чекати визначений (досить тривалий) час, а витрачені на це кошти – або невеликі, або не йдуть ні в яке порівняння із часом, який був зекономлений; по-друге, ставлячи себе на місце дрібного чиновника досить велика кількість людей вчиняла б так само, що зумовлене знову ж таки соціально-економічними умовами життя та витраченими морально-етичними цінностями.

Разом з тим списувати все на соціально-економічні умови життя, на нашу думку, є неправильним, бо інакше всі розвинуті країни вже давно б забули про таке суспільно небезпечне явище, як корупція. Але ж і в

розвинутих країнах, де рівень життя людей значно вищий, ніж в Україні, викоренити корупцію повністю не вдається, хоча її рівень більш контрольований та прогнозований.

Зауважимо, що досить тривалий час серед дослідників проблем корупції існувала думка про те, що суттєво знизити рівень корупції можна завдяки підвищенню рівня оплати праці державним службовцям. Але практика підвищення оплати праці вищим державним посадовцям і депутатам Верховної Ради України показала, що проблема є нібито більш глибокою, ніж це здавалося, і вирішити її лише завдяки збільшенню матеріальної винагороди не можливо.

Також серед причин корупції в Україні часто згадується “радянська спадщина” [4, с. 13]. До певної міри це твердження не суперечить дійсності. Розростання величезного апарату контролю за виробництвом і розподілом, поширення тіншової економіки, що почалося ще в період процвітання планової системи, відмова України від проведення люстрації – тобто заборони колишнім компартійним діячам займати відповідальні посади в урядових структурах нової держави, створили сприятливі умови для перерозподілу власності і перетворення влади на чи не єдине джерело збагачення. Номенклатура нової української держави зберегла за собою право на контроль за розподілом – тепер вже не продукції та пільгових путівок, а доступу до участі в приватизації, до вигідних державних замовлень та кредитів [14, с. 216].

Як вважають М.І. Камлик і Є.В. Невмержицький, корупцію стимулює наявність значних залишків старої командно-адміністративної системи як надмірно великого управлінського апарату з необґрунтовано широкими повноваженнями, зокрема розпорядчо-дозвільного змісту, та переважання в ньому керівних посад, службовців старої генерації з консервативною психологією, які не сприймають потреби демократичних перетворень [5, с. 62].

Однак навряд чи можна в усьому звинувачувати минуле. Останнім часом в Україні багато говориться про необхідність прозорості і відповідальності влади і про те, що саме відсутність відповідальності політиків і державних службовців стала головним фактором недовіри суспільства до влади. Проте для забезпечення прозорості влади потрібна як політична воля згори, так і вимога громадськості знизу, а очікувати вимогу та підтримку громадськості на шляху до подолання корупції тоді, коли суспільство далеко не однозначно сприймає корупцію (точніше сказати, суспільство негативно ставиться до “великої” корупції, а корупційні прояви на більш низькому рівні не викликають одно-

начно негативної реакції), практично не можливо.

Можна назвати ще не один десяток чинників, що зумовлюють поширення корупційної діяльності в країні й низьку ефективність заходів протидії. Але, на думку О.Г. Кальмана, існує один чинник, який і стимулює прояви всіх інших чинників. Це відсутність жорсткого соціально-правового контролю за діяльністю посадових осіб та їх відповідальністю в умовах демократизації суспільного життя і переходу до ринкових відносин [4, с. 150].

IV. Висновки

Таким чином, у результаті розгляду проблем боротьби із корупцією в Україні можна стверджувати, що явище корупції настільки міцно ввійшло в суспільну свідомість кожного українця, що сподіватися на легкий шлях вирішення проблем її здолання не можливо. Безумовно, новий закон щодо боротьби з корупцією, що набув чинності в липні 2011 р., дає певну надію на стримання її розвитку, що зумовлено значним розширенням суб'єктів корупційних правопорушень, обмеженнями щодо подарунків державним службовцям та іншими нововведеннями, які знайшли своє відображення в новому законі. Разом з тим ті проблеми, які протягом 20 років незалежності України лише заглублювалися та загострювалися, введенням у дію одного закону не вдасться – корупція в Україні набула хронічної, глобальної та закоренілої форми.

На нашу думку, ефективна боротьба з корупцією можлива лише за двох важливих умов: по-перше, максимальної прозорості влади та владних інститутів, зменшення та спрощення бюрократичних процедур, а по-друге, підвищення свідомості та рівня моралі в суспільстві, повернення певної етики та моральних принципів, що, на жаль, майже повністю були знищені за роки становлення української держави. Виконання цих обов'язкових умов поряд із впорядкуванням чинного законодавства щодо боротьби з корупцією, забезпеченням чіткої взаємодії всіх правоохоронних органів, що займаються цими проблемами, та реформування чинної судової влади дасть змогу “зрушити” вирішення проблеми корупції з “мертвої точки”.

Література

1. Аркуша Л.І. Основи методики виявлення і розслідування організованої злочинної діяльності при наявності корумпованих зв'язків : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Л.І. Аркуша ; Одеська національна юридична академія МОН України. – Х., 2002. – 177 с.
2. Доля Л.М. Причини корупції в Україні та її наслідки для суспільства / Л.М. Доля // Боротьба з організованою злочинністю та корупцією : матер. наук.-практ. конф., 4–5 квітня 2000 р., м. Київ. – К. : Ред.-вид. відділ МВС України, 2001. – С. 104–111.
3. Жилина И.Ю. Социально-экономические аспекты коррупции / И.Ю. Жилина. – М. : Ин-т науч. информации по общественным наукам, 1998. – 158 с.
4. Кальман О.Г. Місце і значення соціально-правового контролю в системі заходів протидії корупції в Україні / О.Г. Кальман // Відповідальність посадових осіб за корупційну діяльність. Liability of Public Officials for Corruption : зб. матер. міжнар. наук.-практ. семінару. – Х. : НЮА ім. Ярослава Мудрого ; Харківський центр по вивченню організованої злочинності спільно з Американським університетом у Вашингтоні ; Ін-т вивчення проблем злочинності Академії правових наук України, 2003. – С. 148–151.
5. Камлик М.І. Корупція в Україні / М.І. Камлик, Є.В. Невмержицький. – К. : Знання, 1998. – 186 с.
6. Коненко С.Я. Профілактика та боротьба з корупцією в поліції Німеччини: Із досвіду роботи поліції землі Нижня Саксонія / С.Я. Коненко. – К. : Знання України, 2006. – 16 с.
7. Мельник М.І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) : монографія / М.І. Мельник. – К., 2004. – 400 с.
8. Невмержицький Є.В. Корупція і національна безпека : навч. посіб. / Є.В. Невмержицький, Ф.П. Шульженко. – К. : ВЦ КДЛУ, 2000. – 194 с.
9. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 05.10.1995 р. № 356/95 ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 266.
10. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України від 11.06.2009 р. № 1506-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 45. – Ст. 691.
11. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон, Форма типового документа, Декларація від 07.04.2011 р. № 3206-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3206-17>.
12. Романюк Е.И. Коррупция и политические реформы украинского общества / Е.И. Романюк // Актуальні проблеми протидії економічній злочинності, тінізації та корупції в умовах формування ринкової економіки в Україні : матер. міжнар. наук.-практ. конф., 30 вересня 2005 р. – Л. : ЛДУВС, 2006. – С. 185–187.
13. Ткаченко О.В. До питання про визначення поняття “корупція” / О.В. Ткаченко // Університетські наукові записки. – 2006. – № 2 (18). – С. 191–194.

-
14. Шведова Г.Л. Окремі питання характеристики суб'єктів корупційних злочинів: політико-кримінологічний аспект / Г.Л. Шведова // Миколаївський державний гуманітарний університет ім. Петра Могили. – Миколаїв, 2006. – Т. 69. – Вип. 56: Політичні науки. Правознавство. – С. 215–218.
-

Гринчак О.О. Проблеми подолання корупції в Україні

Анотація. У статті розглянуто сутність і зміст поняття “корупція” та визначено основні правові, соціальні й морально-етичні чинники формування та розвитку корупції в українському суспільстві.

Ключові слова: корупція, причини корупції, передумови корупції, корупційні діяння, бюрократичні процедури, “велика” корупція, морально-етичні принципи, суспільство.

Гринчак А.А. Проблемы преодоления коррупции в Украине

Аннотация. В статье рассмотрены сущность и содержание понятия “коррупция” и определены основные правовые, социальные и морально-этические факторы формирования и развития коррупции в украинском обществе.

Ключевые слова: коррупция, причины коррупции, предпосылки коррупции, коррупционные деяния, бюрократические процедуры, “большая” коррупция, морально-этические принципы, общество.

Grinchak A. Overcoming Problems of Corruption in Ukraine

Annotation. In the article essence and maintenance of concept is considered “corruption” and certainly basic legal, social and moral and ethics factors of formation development of corruption in Ukrainian society.

Key words: corruption, reasons of corruption, pre-condition of corruption, corruption acts, bureaucratic procedures, “large” corruption, moral and ethical principles, society.