

УДК 343.85:343.352(477)

Д. В. Костенкоздобувач кафедри публічного управління та адміністрування
Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України**КОМПЛЕКС ПРОБЛЕМ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ**

Стаття присвячена аналізу комплексу проблем протидії корупції в Україні. Визначено, що головними невирішеними проблемами в подоланні корупції та викорененні конфлікту інтересів є: неефективна співпраця з іншими країнами щодо формування узгодженої політики боротьби з корупцією; неналежна реалізація Україною міжнародних вимог стосовно співпраці держави із суспільством у реалізації антикорупційної політики; не здійснюється або затримується реалізація антикорупційних рекомендацій громадських організацій; посилення корупціогенних чинників у виборчих законодавчих актах.

Ключові слова: антикорупційне законодавство, корупція, корупціогенні чинники, неправомірна вигода, корупційне правопорушення, система протидії корупції.

Постановка проблеми. В Україні загалом створена досить ефективна антикорупційна база, про що свідчить пакет антикорупційних законів, прийнятих Верховною Радою України та десять антикорупційних кроків уряду. На даний момент у нашій державі здійснюються заходи у сфері запобігання корупції, однак ситуація поки залишається незмінною. Однак поряд з окремими органами державної влади деякі органи місцевого самоврядування все більше втягуються в корумповану систему влади і тим самим не тільки стають поживним середовищем для організованої злочинності, а й іноді намагаються створити у своїх межах організовані злочинні групи.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням проблематики протидії корупції займалися такі провідні науковці, як І. Валюшко, І. Дралюк, О. Заблоцька, О. Маланчук, В. Трепак та ін. Проте існує необхідність здійснення аналізу комплексу проблем протидії корупції в Україні, що є предметом даної наукової статті.

Мета статті – здійснити аналіз комплексу проблем протидії корупції в Україні.

Виклад основного матеріалу. Складна проблема появи і розвитку явища корупції зумовлена тим, що корумповані структури або суб'єкти корупційних зло-

чинів можуть зупиняти та заплутувати антикорупційне розслідування, маючи достатні для цього владні та фінансові засоби впливу, та тим, що державна правоохоронна система не готова до жорсткої протидії таким суб'єктам. Серед них є такі працівники державної служби, що здатні тим чи іншим способом впливати на правоохоронні органи, які беруть участь у примноженні ряду безкарних корупційних злочинів. Зловживання службовим становищем завдає шкоди реалізації економічних державних інтересів, створює базу підтримки злочинів, пов'язаних із контрабандою, легалізацією кримінального капіталу тощо. Це, як вважають деякі дослідники, не дає змогу завершити реформування адміністративного характеру та появи тіньових механізмів, що беруть участь у вирішенні важливих державних питань. Цей та інші фактори значно ускладнюють діяльність, спрямовану на протидію корупції [3].

Корумпованість суспільної сфери є наразі фактором, який значно ускладнює і загальний процес розбудовування правової держави та встановлення європейських стандартів. Неймовірними темпами зростає кількість зареєстрованих карних впроваджень за корупційні дії, що мають місце на рівні держслужб, зокрема, за отримання неправомірних зисків, акт підкупу суб'єкта державної служби та інших корупційних явищ, означених в Особливій частині КК України. Отри-

мання неправомірних зисків чи акт підкупу є вкрай небезпечними злочинними діями, будучи руйнівними силами економічної стабільності, що знижують авторитетність державного апарату, підприємства, установи чи організації, комерційної чи підприємницької системи, нівелюють значення діяльності правоохоронної, судової та інших структур, а також ці процеси порушують систему суспільних та державних моральних цінностей [4].

Ще одним корупційним правопорушенням є корумпованість судової і правоохоронної структури, що має стабільний, високий показник попри активні профілактичні заходи в цих сферах та поінформованість населення щодо вимог антикорупційної нормативної системи.

Для ефективного вирішення цієї проблеми можна запровадити більш суворі заходи покарання за корупційні злочини, що здійснюються правоохоронними органами (третья частина кримінальної корупційної злочинності – працівники правоохоронної сфери), запровадити неможливість мати в майбутньому будь-які посади на держслужбі. Ще один спосіб знищення корупційних явищ в органах правоохоронного характеру – активізація Державного бюро розслідувань, яке й досі не створено, попри планування, передбачене КПК України.

Незважаючи на створення багатьма органами виконавчих владних структурних підрозділів, що мають протистояти корупції, згідно зі ст. 5 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» їхня активна співпраця з правоохоронною системою досі не налагоджена. Чинниками неефективної праці таких структур є відсутні практичні навички осіб, що працюють над виявленням і протидією корупційних діянь; залежні зв'язки виконавців та керівників певного державного органу; наявність довіри до суб'єктів праці, що пов'язані з корупцією. Недостатня правосвідомість та наявність «кругової поруки» серед владних органів спричинює те, що тільки в окремих ситуаціях підрозділи по запобіганню та вияву корупції повідомляють правоохоронні органи про факт здійснення корупційного злочину, хоч це – їхній безпосередній обов'язок [8].

Важливою передумовою виникнення корупції в законодавчій сфері України є низький рівень ефективності контрольної функції у площині нормативно-правової діяльності [7]. Основним проблемним питанням на цьому етапі є неготовність влади вести повноцінний діалог із представниками суспільства, оскільки державна верхівка – це домінуюча структура. Нині наявність Громадської експертної ради з проблем законодавства скеровує свою діяльність на створення системи, за якої урядом не здійснювалися б ухвалення, поки він не отримав згоду громадян.

Зараз для нашої держави характерна і така передумова корупції, як дискреційний характер державної та місцевої владних структур. Вони уповноважені самостійно приймати рішення. Окрім цього, обсяг дискреційного повноваження, притаманного виконавчій владі, має прогресивний характер, а щоденні практики цієї сфери висувають ряд проблем створення систем ефективною контрольної функції, що стосувалася б реалізації такого виду повноваження. Дискреційні ознаки повноважень державного органу пов'язуються з видачами дозволу, ліцензіями, питанням кар'єрного росту, розгляданням адміністративних та дисциплінарних правопорушень та багатьох інших випадків, за яких чиновники здійснюють «розсуд» адміністративного характеру [7].

Корупційний рівень і способи майбутніх використань дискреційних повноважень мають тісний взаємозв'язок (маємо на увазі, такі можливі розвитки: опора на «розсуд» адміністративного характеру для всебічних обліків їх передумов або під час отримання «рентових» елементів дії). Високий корупційний показник, який зумовлений великою кількістю причин (від низьких заробітних плат посадовців до традиційної моделі поведінки), викликає неможливість нормативних використань дискреційного повноваження, яке у свою чергу призведе тільки до підвищення кількості корупційних процесів.

Корупційні ризики, які виникають під час застосування норм права, включають і їхню нестабільність. Переважне число законопроектів, що приймає Верховна Рада України, спрямовані на зміни

та доповнення чинного законодавства [7]. Особливе занепокоєння викликають справи виборчого законодавства держави, яке, за висновком спеціалістів у цій галузі, має найбільшу корупціогенність. Варто виокремити ряд проблем під час формування і витрат на фонд виборчої системи, списки партій, депутатську недоторканність депутатського складу рад на місцях тощо. Більшість фахівців Фонду «Демократичні ініціативи» також відзначають необхідність змін у виборчому законодавстві.

Погоджуємося з І. Валюшко в тому, що скептичне ставлення до ефективних методів корупційних протидій говорить про те, що розроблення антикорупційних стратегій має забезпечити врахування чинників ризиків, які можуть перешкоджати їх реалізаціям. На думку автора, сюди варто віднести:

- порушення цивільного права: корупція не є терористичним актом, і застосування репресивного інструментарію в цьому разі часто невиправдане, але обов'язково повинне мати місце введення систематичних профілактичних дій;

- культурні передумови: антикорупційні дії мають містити врахування факту вкорінених відсутніх ініціатив з виявлення порушників закону, підтримування вирішення питань «по знайомству» і непотизм (перевага кровних інтересів перед державними);

- ідеологізація боротьби з корупцією: протидія корупційним явищам займає основоположне місце серед керівних функцій держави, а всі проблеми пояснюються існуванням корумпованих систем. Використання надзвичайного інструментарію за цих умов може справді поліпшити ситуацію, проте його дія не повинна бути тривалою, бо може викликати зворотні ефекти – громадські «девальвації» корупційних явищ;

- одноразовість характеру: під час боротьби з корупційною системою не результативним буде задіявання окремих акцій, цей процес має відзначатися цілісністю та стратегічністю;

- відсутній політичний консенсус: у разі відвертого протистояння головних політсил боротьба з корупцією являється

засобом легітимації цілей, отримання електоральних дивідендів чи усунення опонентів [2].

Впродовж останнього часу в громадських та політичних колах активно ведеться дискусія навколо одного з ключових органів протидії корупції в Україні – Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК). Предметом обговорень стали технічні проблеми, пов'язані з функціонуванням такої законодавчої норми, як Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які унеможливили подання декларацій перед останніми термінами їх подачі.

Вищезазначені моменти зумовлюють доцільність опису основної проблематики в цій сфері, що відображена Законом України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки»: пасивний характер співробітництва України в напрямках налагоджень ефективності скоординованих політичних заходів з корупційної боротьби держав, що взяли участь у Конвенції ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 року (що не раз відзначали фахівці Transparency International – Україна); неналежний рівень виконання міжнародно-правових актів партнерських відносин держави та громадян у сфері антикорупційного спрямування (незважаючи на цілу низку прийнятих норм правового поля, жоден із них не прописує чіткі механізми державної взаємодії та громадської організації в боротьбі з корупцією; невиконання або ж затягування із втіленням положень, запропонованих антикорупційними громадськими організаціями; відсутність акту підтримання загальнонаціональних методик визначення корупційних показників згідно зі стандартами органів ООН. Такий акт має забезпечити Кабінет Міністрів України, розроблення ж його регламентує Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки»); корупціогенний характер виборчих законодавств: недостатнє фінансове забезпечення виборчих кампаній політичних утворень, відсутнє

належне правове регулювання по запобіганню конфліктів інтересу в межах дії виборних осіб та непрозорість лобіювальних положень [5].

Серед найбільших проблем у запобіганні та протидії корупції можна виділити такі: питання ефективного запобігання та протидії корупції, встановлення причин та умов, що сприяють вчиненню корупційних злочинів та правопорушень, відсутність дієвого механізму в реалізації антикорупційного законодавства, відшкодування збитку, що є наслідком корупційного злочину; недостатній рівень доброчесності посадовців, недосконалість адміністративних процедур, толерантне суспільне ставлення до корупційних явищ, сприймання взятки як способу отримання очікуваних результатів [6].

Спеціалісти антикорупційної сфери наголошують теж на недостатності держпрограм, спрямованих на знешкодження корупції, вони пропонують активний контроль та моніторинг державної діяльності з боку суспільства. Аналіз, проведений Transparency International, виявив, що найголовнішим органом боротьби з корупцією є суспільство, таким чином, громадяни мають найважливіше значення в забезпеченні цього процесу. Важливість проблеми корупційного поширення в повсякденних життєвих сферах зайняла одну з трьох лідируючих позицій (94,4%), при цьому корумпованість органів влади як її окремий випадок майже не відрізняється за ступенем актуальності (93,8%). Рештою питань, що були визначені достатньо серйозними для понад 90% опитаних, є [1]: високі ціни на медичні послуги (94,3%), ця відповідь лідирувала завдяки прогнозованим показникам опитування старшого покоління та жителів сіл; інфляційні та девальваційні процеси нацвалюти (93,4%) – з практично однаковим показником у різних вікових групах; безробіття (93,0% – найбільше турбує сільських мешканців); невідповідність високої вартості низькій якості функцій ЖКТ та решти послуг держави (92,8%) – однаковою мірою непокоїть усю країну; на тлі гостроти всіх інших проблем, що турбують українців у повсякденні, децентралізаційну потребу серйозною назвали 71,9% опитаних.

Варто зазначити, що реалізація такого надважливого для НАЗК завдання, а саме перевірки поданих суб'єктами декларацій, покладене на Департамент фінансового контролю та моніторингу способу життя.

Проте станом натеper навіть за наявності затверджених нормативних актів і дієвого регламентування роботи цього структурного підрозділу існують деякі концептуальні труднощі. Найвагомим із них є відсутність технічної можливості перевіряти ці декларації в автоматичному режимі, оскільки необхідні для цього блоки програмного забезпечення системи реєстру не були розроблені. Такий стан справ гальмує роботу Департаменту фінансового контролю та моніторингу способу життя, оскільки «ручний» режим потребує значних часових затрат. Також неможливо не згадати про труднощі, з якими стикається Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що спостерігало українське суспільство в розпал другої хвилі електронного декларування.

На жаль, поряд із неможливістю безперервної роботи Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, існують також вагомні проблеми, а саме відсутня можливість автоматизованої перевірки декларацій, оскільки необхідні для цього блоки програмного забезпечення системи реєстру не були розроблені, що негативно впливає на кількість та якість перевірених декларацій.

Отже, головними невирішеними проблемами в подоланні корупції та викорененні конфлікту інтересів є: неефективна співпраця України з іншими країнами щодо формування узгодженої політики боротьби з корупцією; неналежна реалізація Україною міжнародних вимог стосовно співпраці держави із суспільством у реалізації антикорупційної політики (незважаючи на те, що прийнято цілу низку нормативно-правових документів, жоден із них не визначає чіткої системи взаємодії держави з громадськими орга-

нізаціями щодо боротьби з корупцією); не здійснюється або затримується реалізація антикорупційних рекомендацій громадських організацій; брак нормативних документів щодо методики оцінювання рівня корумпованості у відповідності зі стандартами ООН; посилення корупціогенних чинників у виборчих законодавчих актах (недосконале законодавство щодо спонсорства виборчої кампанії і політичної партії, брак відповідного правового регулювання стосовно відвертання конфлікту інтересів у осіб, які приймають участь у виборах).

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи все вищесказане, можемо зробити висновок, що на питання заходів протидії корупції впродовж останнього часу в Україні звертають увагу не лише силові, а й структури держави та діячі громади, наукових і світових спільнот. Корупційні процеси формують сукупність передумов перешкоджання національному розвитку і насамперед вони шкодять міжнародній співпраці, особливо з європейськими країнами. Також вона загрожує системі прав та свобод громадян і верховенству права. До головних проблем антикорупційної протидії належать: пасивна співдіяльність державних напрямів забезпечення ефективних скоординованих дій, спрямованих на розвиток антикорупційної політики держав, що взяли участь у Конвенції ООН проти корупції, недостатнє забезпечення вимог міжнародно-правового поля партнерських відносин між владою та суспільством у межах антикорупційної боротьби та корупціогенності виборчої законодавчої системи України.

Список використаної літератури:

1. Альтернативний звіт: Протидія корупції. Формування атмосфери несприйняття корупції. URL: http://kiis.com.ua/materials/pr/20161602_corruption/Corruption%20in%20Ukraine%202015%20UKR.pdf
2. Валюшко І.В. Антикорупційна політика: концептуальні підходи. Стратегічні пріоритети. Київ : НІСД, 2013. № 4. С. 101–105.
3. Дралюк І.М. Проблеми формування державної антикорупційної політики та реалізації нового антикорупційного законодавства в контексті забезпечення національної безпеки України. *Наше право*. 2015. № 2. С. 179–181.
4. Заблоцька О.Ю. Отримання неправомірної вигоди як небезпечна форма корупції: проблемні аспекти. *Наука і правоохорона*. 2015. № 4 (30). С. 150–153.
5. Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1699-УП. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>
6. Маланчук О. Протидія корупційній діяльності в Україні: проблеми та пріоритетні напрямки. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. № 3 (71). С. 82–87.
7. Підсумковий звіт, підготовлений Інститутом прикладних гуманітарних досліджень в рамках Канадсько-українського проекту сприяння доброчесності. URL: http://www.aj.org.ua/files/7/Zvit_Buromenskogo_short_Canada.doc
8. Трепак В.М. Проблеми застосування антикорупційного законодавства в сучасних умовах. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 1. С. 262–266.

Костенко Д. В. Комплекс проблем противодействия коррупции в Украине

Статья посвящена анализу комплекса проблем противодействия коррупции в Украине. Определено, что главными нерешенными проблемами в преодолении коррупции и искоренении конфликта интересов являются: неэффективное сотрудничество с другими странами по формированию согласованной политики борьбы с коррупцией; ненадлежащая реализация Украиной международных требований относительно сотрудничества государства с обществом в реализации антикоррупционной политики; не осуществляется или задерживается реализация антикоррупционных рекомендаций общественных организаций; усиление коррупциогенных факторов в избирательных законодательных актах.

Ключевые слова: антикоррупционное законодательство, коррупция, коррупциогенные факторы, неправомерная выгода, коррупционное правонарушение, система противодействия коррупции.

Kostenko D. The complex of problems of combating corruption in Ukraine

The article is devoted to the analysis of a complex of problems of counteraction to corruption in Ukraine. It was determined that the main unresolved problems in overcoming corruption and eliminating conflicts of interest are: ineffective cooperation with other countries on the formation of a coordinated anti-corruption policy; Ukraine's lack of proper implementation of international requirements regarding cooperation between the state and society in the implementation of anticorruption policy; not implemented, or implementation of anti-corruption recommendations of public organizations is delayed; the increase of corruption-related factors in electoral legislative acts.

Key words: *anti-corruption legislation, corruption, corruption-related factors, unlawful profit, corruption offense, anti-corruption system.*