

УДК 343.3(477)

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-6433.2020-4.1>

Асєєв Р.О.,
старший викладач кафедри правових дисциплін
Одеського інституту
Міжрегіональної Академії управління персоналом
ORCID: 0000-0002-1721-7762

Щербань А.В.,
студентка магістратури
Одеського інституту
Міжрегіональної Академії управління персоналом
ORCID: 0000-0002-5804-5266

ПРОБЛЕМИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

PROBLEMS OF PREVENTION AND COMBATING CORRUPTION IN UKRAINE

Статтю присвячено дослідженню основних проблем у протидії корупції в Україні. Розглянуто причини корупції, відмінності понять «протидія корупції» та «запобігання корупції», встановлено, що друге поняття є ширшим. Проаналізовано антикорупційне законодавство та підкреслено значення системи антикорупційних органів України. Переглянуто та досліджено рівень корупції в Україні, спираючись на показники Індексу сприйняття корупції. Автори зазначають, що реального зниження корупції до безпечного рівня так і не відбулося, незважаючи на затверджене антикорупційне законодавство і створення системи антикорупційних органів зі значними повноваженнями. Зазначено, що для виявлення істинного результату запобігання й протидії корупції потрібно декілька років, адже коли ведеться активна боротьба з корупцією, то фактичні зміни в країні відображають досить повільно, оскільки наслідки такої боротьби можуть бути помітні не відразу. Розглянуто недоліки в розробленні Антикорупційної стратегії, бо у 2018–2020 рр. її так і не було затверджено, хоча експерти запропонували свій проект на 2019–2023 рр. ще влітку 2019 р., адже Антикорупційна стратегія – це програмний, перспективний план, на якому має будуватись антикорупційна політика держави. Тому «перезавантаження» Національного агентства з питань запобігання корупції, внесення змін до антикорупційного законодавства щодо викривачів та інших змін виглядає як дещо хаотичне й безсистемне, а подальша затримка затвердження Антикорупційної стратегії є невиправданою і небезпечною. Є сподівання на те, що новий проект Антикорупційної стратегії, розробленої Національним агентством із питань запобігання корупції на 2020–2024 рр., нарешті буде затверджений.

Зазначено, що рішення Конституційного Суду, який визнав неконституційним кримінальну відповідальність за незаконне збагачення, виявлене при перевірках декларацій, є небезпечним для подальшої антикорупційної діяльності. Запропоновано звернути увагу на досвід зарубіжних країн та їх дієві методи боротьби з корупцією. Зауважено, що при використанні закордонного досвіду потрібно враховувати те, що для реального досягнення успіху в подоланні корупції варто, щоб нетерпимість до неї була частиною нашої загальнонаціональної культури. Розглянуто шляхи запобігання й протидії корупції, що сприятимуть її мінімізації до безпечного рівня.

Ключові слова: *корупція, запобігання корупції, антикорупційне законодавство, антикорупційна політика, система антикорупційних органів.*

The article is devoted to the study of the main problems in combating corruption in Ukraine. The causes of corruption, the differences between the concepts of “anti-corruption” and “prevention of corruption” are considered, it is established that the second concept is broader. The anti-corruption legislation is analyzed and the importance of the system of anti-corruption bodies of Ukraine is emphasized. The level of corruption in Ukraine is reviewed and studied, based on the indicators of the Corruption Perceptions Index. The authors note that the real reduction of corruption to a safe level has not happened, despite the adoption of anti-corruption legislation and the creation of a system of anti-corruption bodies with great powers. It is noted that it takes several years to find the true result of preventing and combating corruption, because when there is an active fight against corruption, the actual changes in the country are reflected rather slowly, as the consequences of such a fight may not be immediately apparent. The shortcomings in the development of the Anti-Corruption Strategy are considered, because in 2018–2020 it was never adopted, although the experts proposed their project for 2019–2023 in the summer of 2019. After all, the Strategy is a programmatic, long-term plan on which the state’s anti-corruption policy should be based. Therefore, the “reset” of the NAPC, the adoption of changes to anti-corruption legislation on whistle-blowers and other changes seems somewhat chaotic and unsystematic, and further delay in the adoption of the Anti-Corruption Strategy is unjustified and dangerous. It is hoped that the new draft Anti-Corruption Strategy developed by the NAPC for 2020–2024 will finally be adopted.

It is noted that the decision of the Constitutional Court, which declared unconstitutional criminal liability for illicit enrichment, revealed during the verification of declarations, is dangerous for further anti-corruption activities. It is proposed to pay attention to the experience of foreign countries and their effective methods of combating corruption. It is noted that when using foreign experience, it is necessary to take into account that in order to achieve real success in overcoming corruption, it is necessary that intolerance to it be part of our national culture. Ways to prevent and combat corruption that will help minimize it to a safe level are considered.

Key words: *corruption, prevention of corruption, anti-corruption legislation, anti-corruption policy, system of anti-corruption bodies.*

Актуальною проблемою сучасності, розв'язання якої для більшості країн світу є одним із головних завдань, є корупція, зокрема її виявлення, запобігання та протидія. Адже вона є негативним чинником, що становить загрозу для національної безпеки будь-якої країни. Це той фактор, що впливає на нормальну діяльність усіх сфер суспільного життя. Негативні наслідки корупції полягають у тому, що вона розмиває такі важливі конституційні засади, як принципи соціальної справедливості та рівності всіх перед законом. Корупція призводить до порушення прав людини, зокрема принципу чесності та соціальної справедливості, спричиняє недовіру суспільства до влади, погіршення іміджу країни у світі.

Досягнення ефективного запобігання та протидії корупції є однією з найголовніших проблем, яку намагається розв'язати Україна, адже корупція призводить до поглиблення суспільних кризових явищ, знищує засади розбудови громадянського суспільства та правової держави, негативно впливає на економічні процеси, є перешкодою в налагодженні конструктивного діалогу між владою та громадськістю. Причини корупції в кожній країні відрізняються, але головними серед них є такі: політична корупція, незакінчені реформи в системі органів державного антикорупційного управління або невдало побудована система державного управління, недосконала судова система, професійна некомпетентність, необізнаність або нерозуміння законів населенням, слабкість інститутів громадянського суспільства, схвалення в суспільній свідомості давніх традицій корупційних практик. Не дивлячись на розроблене за останні 6 років антикорупційне законодавство і створену систему антикорупційних органів, помітного зниження корупції в Україні не відбулося. А рішення Конституційного Суду України від 27.10.2020 р., який визнав неконституційним кримінальну відповідальність за незаконне збагачення, виявлене при перевірках декларацій, взагалі є небезпечним для подальшої антикорупційної діяльності, тому Верховна Рада негайно почала шукати вихід із цієї кризи, внівши зміни до Кримінального кодексу України.

Дослідження питань, пов'язаних із запобіганням та протидією корупції, знайшло своє відображення в напрацюваннях багатьох науковців. Державно-правовий механізм протидії корупції вивчав М.Ю. Бездольний. Актуальні

проблеми протидії корупції в Україні розглянув А.В. Мовчан. На протидії корупції з боку громадськості свою увагу зосередив О.О. Хмара. Концептуальні засади запобігання та протидії корупції в Україні досліджував О.О. Онищук. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції розглядав М.І. Мельник. У сучасній правовій науці проблема корупції досліджується постійно, зокрема В.С. Зеленецьким, С.М. Алфьоровим, В.Т. Білоусом, В.І. Василюком, А.В. Гайдуком, В.Д. Гвоздецьким, Д.Й. Никифорчуком, Є.В. Невмержицьким, М.А. Погорецьким, С.С. Рогульським, О.П. Рябенко, С.С. Серьогіним, Р.М. Тучаком та іншими. Незважаючи на досить високу увагу та значний ступінь вивчення проблеми, вважати її вичерпаною не можна, адже рівень сприйняття корупції в суспільстві залишається високим.

Мета статті полягає в дослідженні основних напрямів запобігання та протидії корупції в Україні задля подальшого напрацювання конструктивних пропозицій щодо їх вирішення.

Наразі корупція є однією з найважливіших проблем, яка загрожує національній безпеці нашої держави. Вона як особливе соціальне явище наявна в будь-якому суспільстві, яке потребує управління, і викоринити її повністю не є можливим. Проте рівень корупції в різних країнах й у різні епохи не є однаковим. В одних державах, де ступінь поширеності різних форм зловживань своїми повноваженнями серед посадових осіб не є значним, корупція не підриває основи державності, не заважає нормальному функціонуванню та розвитку суспільства і, відповідно, не становить серйозної небезпеки. В інших державах, де корупція поширюється на всі сфери суспільства, перетворюється на норму й традицію, вона знижує загальну ефективність державного управління й стає національною проблемою. Як відомо, корупцією вважають використання особою наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей із метою одержання неправомірної вигоди, прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки (пропозиції) такої вигоди для себе чи інших осіб або, відповідно, обіцянка (пропозиція) чи надання неправомірної вигоди особі або (на її вимогу) іншим фізичним чи юридичним особам із метою схилення цієї особи до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей [1, с. 92].

Варто детальніше розглянути категорії «протидія» та «запобігання» корупції. Протидія корупції – це спрямування діяльності спеціально уповноважених суб'єктів проти будь-яких корупційних діянь. Запобігання корупції є більш широким поняттям, адже означає завчасне відвернення, недопущення будь-яких корупційних діянь чи пов'язаних із корупцією. Не дивлячись на таке розмежування, вони тісно пов'язані між собою та спрямовані на досягнення однієї мети.

Досліджуючи рівень корупції в Україні, потрібно звернути увагу на показники Індексу сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index, CPI), який є загальноновизнаним показником корупції у світі. Він розраховується міжнародною організацією Transparency International з 1995 р. на основі 13 досліджень авторитетних міжнародних установ та дослідницьких центрів. Індекс сприйняття корупції присвоює країнам бали і розташовує їх відповідно до сприймання ступеня прояву та поширення корупції в конкретній країні. У глобальному рейтингу 2017 р. Україна посіла 130 місце серед 180 країн, отримавши позитивні оцінки за активізацію слідчих дій та скерування перших справ до суду, зниження рівня корупції в Національній поліції. Позитивно оцінили також функціонування реєстру електронних декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Низький рівень довіри в суспільстві до українських судів і прокуратури, гальмування створення антикорупційного суду знизило підсумкові показники Індексу. Зріс показник Індексу у 2018 р. на 2 бали (до 32), що, як наслідок, визначило 120 місце в глобальному рейтингу серед 180 країн. Позитивними аспектами було покращення взаємодії влади й бізнесу: процедура автоматичного відшкодування податку на додану вартість, відкриття офісу бізнес-омбудсмена України. Проте за показниками 2019 р. Україна знов погіршила результат (30 балів, що на 2 бали менше за минулорічний результат) та посіла 126 місце в глобальному рейтингу. За оцінками експертів, в Україні впродовж 2019 р. відбувалося згортання реформ, зокрема антикорупційної. Також на загальний результат України вплинуло відкладання перезапуску Національного агентства з питань запобігання корупції і низькі темпи реформування органів правопорядку [2].

Однак вважаємо, що ці дослідження та рейтинги можуть досить повільно відображати фактичні зміни в країні, адже коли держава розгортає активну боротьбу з корупцією, то результат може погіршуватись, тому що починається проливатися світло на корупційні схеми та зловживання. Саме тому потрібно декілька років для виявлення повноцінного результату. Наразі очікуємо показників Індексу сприйняття корупції за 2020 р.

Передумовою для формування в суспільстві довіри до влади, покращення добробуту громадян України, зростання економічного потен-

ціалу держави є досягнення успіху в реформуванні системи запобігання й протидії корупції. По-перше, варто звернути увагу на законодавство, яке регулює відносини у сфері запобігання і протидії корупції. Одним із головних нормативно-правових актів, що регулює ці відносини, є Закон України «Про запобігання корупції», який набув чинності 24 квітня 2015 р. Він визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень. Не менш важливими законодавчими актами, що регулюють сферу запобігання корупції, є Конституція України, закони України, міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, а також затверджені на їх виконання інші нормативно-правові акти.

У статті 1 Закону України «Про запобігання корупції» вказані спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції [3]. Вагоме значення мають спеціалізовані антикорупційні органи України, які включають Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру та Національне агентство з питань запобігання корупції. Статус державного правоохоронного органу має Національне антикорупційне бюро України, основним повноваженням якого є розслідування особливо небезпечних корупційних правопорушень, здійснення оперативно-розшукових заходів. До додаткових повноважень бюро можна зарахувати інформаційно-аналітичну роботу, співпрацю з викривачами, взаємодію з іншими органами, розшук та арешт активів, які можуть бути арештовані, здійснення міжнародного співробітництва.

Центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом та особливими гарантіями незалежності є Національне агентство з питань запобігання корупції. До повноважень цього органу належать такі: забезпечення реалізації превентивних антикорупційних механізмів, тобто фінансовий контроль, моніторинг дотримання правил щодо професійної етики та конфлікту інтересів; розроблення та моніторинг виконання антикорупційної стратегії та програми з її виконання; складання уповноваженими особами агентства протоколів про правопорушення, пов'язані з корупцією. Для доступу до інформації про осіб, які вчинили корупційні правопорушення, агентство адмініструє Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення.

Спеціалізована антикорупційна прокуратура, яка є структурним підрозділом Генеральної прокуратури України, виконує такі функції: здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України; підтримання держав-

ного обвинувачення у відповідних провадженнях; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, що передбачені законом і є корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

Органи прокуратури, Служба безпеки України, Державне бюро розслідувань та Національна поліція України також є спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, одним із важливих завдань яких є попередження, виявлення, припинення та розкриття корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних із корупцією.

Україна як держава-учасниця Конвенції ООН проти корупції зобов'язана на виконання її вимог розробляти й проводити ефективну скоординовану політику протидії корупції. Верховною Радою України визначаються засади антикорупційної політики. Органом, який формує та координує антикорупційну політику в Україні, організовує роботу з запобігання та виявлення корупції в органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях, є Національне агентство з питань запобігання корупції. Для цього агентство перевіряє державні органи на виконання вимог антикорупційного законодавства, розробляє типові антикорупційні програми, погоджує антикорупційні програми державних органів, стежить за їх виконанням, а також взаємодіє з уповноваженими особами з питань запобігання та виявлення корупції, котрі працюють у державних органах, державних підприємствах, державних адміністраціях, органах місцевого самоврядування, цільових фондах та котрі є юридичними особами, у яких не затверджуються антикорупційні програми.

Антикорупційна програма – це документ, виконання якого сприяє формуванню негативного ставлення працівників юридичних осіб та державних органів до корупції. Цей документ визначає правила, стандарти і процедури щодо виявлення та запобігання корупції та містить інформацію щодо здійснення оцінки корупційних ризиків у діяльності органу влади. Методичну допомогу в підготовці та виконанні антикорупційних програм державним органам, органам місцевого самоврядування надає Національне агентство з питань запобігання корупції.

Важливу роль покликаний відіграти Вищий антикорупційний суд, який почав працювати 5 вересня 2019 р., проте він ще не розглянув гучних справ, що очікує населення країни.

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», юридичні особи приватного права зобов'язані запроваджувати антикорупційні програми, якщо такі юридичні особи є учасниками попередньої кваліфікації, учасниками процедури закупівлі [3]. Але наявність антикорупційної програми є перевагою для будь-якої юридичної особи, оскільки її відсутність спричи-

нить негативні наслідки в разі накладення на таку юридичну особу кримінально-правових санкцій, зважаючи, зокрема, на невиконання відповідальними особами такої юридичної особи вимог щодо запобігання та протидії корупції, якщо це призвело до вчинення корупційного злочину від імені та в інтересах юридичної особи.

На практиці раціональним є створення антикорупційної програми у вигляді окремого документа, що затверджується наказом керівника юридичної особи, є внутрішнім нормативно-правовим актом, доводиться до відома всіх працівників і є обов'язковим до виконання.

Необхідно обов'язково передбачити залучення населення до створення громадських організацій у протидії корупції, формування системи підготовки фахівців з антикорупційної діяльності та проведення антикорупційної освіти в системі підготовки фахівців усіх спеціальностей [4, с. 13–14].

Загалом, головні пріоритети державної антикорупційної політики в Україні повинні визначитися в спеціальному нормативному акті – Антикорупційній стратегії. Відповідальним за розроблення Антикорупційної стратегії в Україні є Національне агентство з питань запобігання корупції. Проте всі намагання цього органу розробити відповідний документ на 2018–2020 рр. для подальшого узгодження його Кабінетом Міністрів України не мали успіху, адже тодішня Антикорупційна стратегія була розроблена неякісно та непрофесійно, а тому уряд не став її вдосконалювати та передав (без урахування будь-яких критичних думок) для затвердження у Верховну Раду України, яка повернула її назад на доопрацювання. Наступний крок для затвердження Антикорупційної стратегії був здійснений уже новою владою у 2019 р. Було презентовано проект закону «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2019–2023 роки» [5], який розробило не Національне агентство з питань запобігання корупції, як це передбачено відповідним законом, а Центр політико-правових реформ. Проте і його не було затверджено.

Антикорупційна стратегія – це саме той документ, що допоможе забезпечити командну роботу всіх органів влади для подолання корупції. На сайті Національного агентства з питань запобігання корупції розміщено, нарешті, новий проект Антикорупційної стратегії на 2020–2024 рр. [6]. Для забезпечення високої якості документа Національне агентство з питань корупції долучило до написання стратегії громадських активістів, експертів, міжнародних партнерів та всіх зацікавлених громадян за допомогою онлайн-обговорень. Після громадських консультацій проект Антикорупційної стратегії пройшов етап формальних узгоджень з органами виконавчої влади. Пізніше Кабінет Міністрів України підтримав Антикорупційну

стратегію. Далі документ має бути затверджено Верховною Радою як закон. Адже Антикорупційна стратегія – це програмний, перспективний план, на якому має будуватись антикорупційна політика держави. Тому «перезавантаження» Національного агентства з питань запобігання корупції, внесення змін до антикорупційного законодавства щодо викривачів та інших виглядає як дещо хаотичне й безсистемне, подальша затримка затвердження Антикорупційної стратегії є невиправданою і небезпечною.

Дослідження й виявлення причин виникнення корупції та досвіду боротьби з нею в інших країнах дозволяє підготувати та запровадити комплекс схожих заходів щодо запобігання та протидії корупції в Україні. Найбільш дієвими методами боротьби з корупцією ми вважаємо такі: 1) кількість державних службовців має бути приведена у відповідність до повноважень, покладених на той чи інший орган виконавчої влади. Крім того, варто на законодавчому рівні закріпити загальні принципи службового зростання державних службовців; 2) доцільно переглянути законодавчі акти запобігання та протидії корупції. Необхідним є доопрацювання законодавчих актів щодо сприяння вдосконаленню дисциплінарної практики і формування режиму припинення корупції та докладання зусиль для достатнього роз'яснення та інформування суспільства щодо законодавства про запобігання й протидію корупції; 3) використання досвіду інших країн у боротьбі з корупцією, застосування подібних антикорупційних програм у нашій державі. Фахівці вважають, що, безумовно, зарубіжний досвід боротьби з корупцією не може бути перенесений у вітчизняну законодавчу та правозастосовну практику в повному обсязі, але використання його кращих практик (з урахуванням українського сьогодення) може дати позитивні результати в боротьбі з корупцією [7, с. 65].

Використовуючи закордонний досвід, треба враховувати, що для досягнення реального успіху в подоланні корупції необхідним є те, щоб нетерпимість до корупції стала частиною нашої загальнонаціональної культури. Це завдання сьогодні має вирішуватись комплексно й одночасно в усіх напрямках: від удосконалення законодавства, роботи правоохоронної й судової систем до правової просвіти та виховання в громадянах терпимості до будь-яких, зокрема побутових, проявів цього соціального лиха. Крім того, з метою недопущення помилок, які можуть вплинути на захищеність прав, свобод і законних інтересів громадян й організацій, украй важливо забезпечити правильне й однакове застосування законодавчих новел. Однак головним гальмом протидії корупції в зниженні її до безпечного рівня вважаємо ментальні особливості суспільства, традиційну звичку і відсутність нетолерантності до корупційних практик.

Підбиваючи підсумки, можна зазначити, що вирішити проблему протидії корупції одним лише затвердженням нормативно-правових актів, а також унесенням відповідних змін та доповнень до них не є можливим. Корупцію не можна побороти в окремій сфері, тільки боротьба з усіма її проявами може змінити ситуацію на краще. Отже, потрібно затверджувати такі законодавчі акти, щоб можливість виникнення корупції при їх виконанні була б мінімальною, а також неухильно дотримувались їх. Важливо змінити ментальність чиновників та пересічних громадян, проводити антикорупційну пропаганду, починаючи з дитсадка та школи. А також важливо створювати умови як для протидії корупції, так і для громадської участі в цьому процесі, розвивати участь і підвищувати ефективність громадськості. Адже саме громадянське суспільство має активно популяризувати цінності та відкинути культуру корупції, тому з корупцією повинен боротися кожен із нас.

Список використаних джерел:

1. Бабенко К.А., Лазаренко С.Ж. Упорядкування правових та моральних норм у суспільстві як умова запобігання та протидії корупції. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 5. С. 92–95.
2. Індекс сприйняття корупції – 2019. Сайт Transparency International Ukraine. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryinyattya-koruptsiyi-2019/> (дата звернення: 10.12.2020).
3. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 10.12.2020).
4. Концепція адміністративно-правового забезпечення протидії корупції в Україні: наук.-аналіт. доп. / Литвиненко В.І., Пригунов П.Я. та інші. Київ : Персонал, 2016. 89 с.
5. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2019–2023 роки : альтернативний законопроект експертів Центру політико-правових реформ. URL: https://trp.org.ua/wp-content/uploads/2019/07/TSPPR-Proekt_-Antykoruptsiyna-stratehiia.pdf (дата звернення: 10.12.2020).
6. Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2020–2024 роки: проект Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/09/Antykoruptsiyna-strategiya-na-2020-2024-roky-za-rezultatamy-publicnyh-obgovoren-16.09.2020.pdf> (дата звернення: 10.12.2020).
7. Васильєва О.І., Васильєва Н.В. Зарубіжний досвід антикорупційної діяльності в органах публічної влади. *Інвестиції: практика та досвід*. № 13. 2019. С. 62–65.