

*Луценко М. М.,**кандидат юридичних наук, співробітник
Головного управління по боротьбі з корупцією
та організованою злочинністю Служби безпеки України**Щербина Л. І.,**кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
головний науковий співробітник науково-організаційного центру
Національної академії Служби безпеки України*

КОРУПЦІЯ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН І ПРОБЛЕМИ ПРОТИДІЇ

Анотація. У статті розглянуто питання сучасного стану поширення корупції в Україні, проблеми, які виникають в антикорупційній діяльності, та запропоновано можливі шляхи їх вирішення.

Ключові слова: масштаби поширення корупції, протидія корупції, правоохоронні органи, антикорупційне законодавство, антикорупційна політика, реформи, громадянське суспільство.

Постановка проблеми. Ефективне запобігання та протидія корупції є однією з найважливіших проблем, які намагається вирішити сучасна українська влада. Актуальність її зумовлюється тим, що корупція провокує й поглиблює суспільні кризові явища, підриває імідж України на світовій арені, негативно впливає на економічні процеси, перешкоджає налагодженню конструктивного діалогу між представниками державної влади та громадськістю, руйнує засади розбудови демократичної, правової держави та громадянського суспільства. Саме надзвичайне поширення корупції стало однією з причин, що призвели до масових протестів в Україні наприкінці 2013 р. – початку 2014.

Протягом останнього часу надзвичайно складна соціально-економічна й політична ситуація, анексія частини території країни та сепаратистські прояви в окремих її регіонах, зумовлені як внутрішніми, так і зовнішніми чинниками, звели нанівець і без того недолугу державну антикорупційну політику, що не дає підстав для оптимістичного прогнозу щодо зменшення рівня поширення корупції в Україні в 2015 р.

Надзвичайно високий рівень поширення корупції в Україні, неефективна антикорупційна політика держави, а також інші проблеми сьогодення в цій сфері визначили актуальність теми та зумовили потребу в проведенні дослідження.

Стан дослідження. Результати аналізу наукових праць і публікацій із питань запобігання та протидії корупції зарубіжних і вітчизняних фахівців, зокрема Д.І. Амінова, О.Ю. Бусол, С.В. Васильєва, В.І. Гладких, В.О. Глушкова, А.І. Долгової, А.П. Закалюка, В.Л. Захарова, М.І. Камлика, В.В. Лунєєва, М.І. Мельника, Є.В. Невмержицького, Г.В. Новицького, В.А. Пентегова, С.Т. Пуня, С. Роуз-Аккерман, К.С. Соловйова, Є.Д. Скулиша, В.А. Тимошенка, В.М. Трепака, М.І. Хавронюка та інших, дозволили дійти висновку щодо належного стану дослідження окресленої проблеми та суттєвого вкладу цих вчених у її студіювання.

Водночас чимало питань, які стосуються сучасного стану поширення корупції в Україні та проблем, що виникають в антикорупційній діяльності, продовжують залишатися дискусійними,

на деякі з них відповідь так і не отримана, а окремі питання не висвітлювалися навіть у плані постановки.

Враховуючи викладене, ми поставили за мету, спираючись на результати досліджень, проведених вітчизняними й зарубіжними фахівцями, а також власні наукові здобутки, дослідити сучасний стан поширення корупції в Україні, окреслити проблемні питання протидії цьому негативному явищу та запропонувати можливі шляхи їх розв'язання.

Виклад основного матеріалу. Соціальна суть корупції, що полягає в спотворенні суспільних відносин, занепад моральності та розладі усталеного (правильного, справедливого) порядку в суспільстві внаслідок «корозії» влади, зумовлена певними історичними витоками та соціальними передумовами. Жодна із соціально-політичних та економічних систем світу не мала й не має повного імунітету від корупції, змінюються лише її обсяги та прояви, що регулюється ставленням до цього явища держави й суспільства в цілому.

Коли ж рівень поширення корупції перетинає певну межу й починає загрожувати національній безпеці держави, суспільству та існуючій владі, протидія цьому явищу виходить на передній план. Наприклад, коли свого часу ізраїльському Прем'єр-міністру Б. Нетаньяху запропонували назвати три головні завдання його уряду на найближчу перспективу, він відповів: «Перша – боротьба з корупцією, друга – боротьба з корупцією, і третя – боротьба з корупцією». Ось так: не проблеми сектору Газа, не військова загроза з боку окремих арабських держав, а поширення корупції в досить розвинутій і демократичній країні [1].

Показовою є промова під час церемонії інавгурації Президента України П.О. Порошенка, де він також назвав першим і головним завданням України на сьогодні знищення корупції, яка поглинула всю країну. Знову ж: не розв'язання складних соціально-економічних проблем, не боротьба із сепаратизмом, не повернення анексованої території, а саме протидія корупції [2].

Викладене свідчить, що обмеження масштабів поширення корупції залишається однією з найбільш складних проблем сучасності. Для України корупція є одним із численних негативних явищ, які тривалий час гальмують соціальний та економічний розвиток, і становить загрозу існуванню її демократичних і правових засад. Проте визначення шляхів ефективною протидією поширенню корупції значною мірою залежить від того, наскільки правильно та глибоко зрозуміла її сутність.

Визначаючи сутність корупції, треба виходити з того, що це явище не може бути зведене до якогось конкретного суспільно небезпечного діяння, до певного правопорушення. Корупція – це соціальне явище, яке має соціальну обумовленість, соціальні

закономірності розвитку та здійснює негативний вплив на соціальні процеси.

Тлумачення слова «корупція» (лат. «*corruptio*») як «псування» й «розбещування», що наводиться окремими науковцями [3, с. 19], підкреслює насамперед саме глибинну сутність корупції як соціального явища. Таке розуміння корупції свідчить про розбещення окремих службових осіб владою та певне розкладання системи державної влади. Символічним у цьому розумінні також є те, що тлумаченню терміна «корупція» в численних словниках та енциклопедіях передують визначення іншого терміна латинського походження – «корозія» (лат. «*corrosio*»), що перекладається як «роз'їдання» й «руйнування» [4, с. 642].

Співвідносячи ці два поняття, корупцію варто розглядати як різновид соціальної корозії, яка роз'їдає й руйнує насамперед органи державної влади та державу й суспільство в цілому. У її основі, зокрема, лежать такі вікові традиції взаємодії в суспільстві, як «послуга за послугу» (лат. «*do ut des*» – «даю, щоб ти дав»).

На користь такого розуміння сутності корупції як соціального явища свідчить також багатовіковий історичний досвід. Явище корумпованості як «порчі» механізму управління публічними справами відоме людству з прадавніх часів, оскільки існувало фактично за будь-якого режиму й будь-якої влади. І так само давно люди намагаються встановити причини корупції та знайти способи її обмеження.

За складністю протидії корупція досить часто порівнюється з боротьбою з людськими вадами, пороками. Утім корупція фактично і є комбінацією, поєднанням таких пороків, як жадібність, заздрість, лінь, невгамовна прага насолоди тощо. Світ влаштований таким чином, що людські вади й пороки викоринити фактично неможливо. Суспільство та кожна окрема людина може лише обмежити їх до розумних меж. Мораль, релігія, етика та право є тими інструментами, за допомогою яких відбувається таке обмеження. Як тільки ці інструменти перестають працювати, у суспільстві починають розвалюватись цивілізаційні основи взаємин між громадянами й державою та з'являється небезпека виникнення соціального хаосу. Тому одне з основних завдань держави – це стримування пороків власних громадян, що здійснюється не лише завдяки вжиттю ідеологічних, соціально-економічних і виховних, а й правових, певним чином репресивних заходів, у межах чинного на той чи інший час законодавства.

В Україні корупція виникла не на порожньому місці, вона не з'явилась раптом із набуттям нашою державою незалежності, а є результатом історичного розвитку суспільства та держави. Проте сучасний рівень її поширення в державі набув небаченого раніше розмаху та впливу на політичні, економічні й інші соціальні процеси.

У контексті викладеного відзначимо, що є принципова різниця між корупцією, яка базується на довготривалих, незмінних історико-культурних традиціях народу, та тією, що існує через безлад, який супроводжує будь-який перехідний період. Перша – це «традиційна корупція», яка майже за означенням заперечує можливість ефективних реформ у майбутньому, а друга – це «сезонна корупція», яка зникне із закінченням перехідного періоду, що буде результатом успішно проведених реформ у політичній та соціально-економічній сферах держави.

Проте за відсутності системної протидії корупції з боку держави та суспільства, це явище, незалежно від її виду, здатне до поширення та мімікрії. Тому ефективність запобігання та протидії корупції в процесі соціальної стабілізації й інститу-

ційного становлення української держави набуває особливого значення. Концентрація влади в руках обмеженого кола осіб і їх непідзвітність спроможні призвести до надання гіпертрофованих повноважень адміністративному апарату, що зумовлює погіршення не лише економічного, а й політичного становища в державі.

У зв'язку із цим особливої небезпеки набуває політична корупція, поширення якої призводить до гальмування реформ, сприяє діяльності корумпованих кланів, живить організовану злочинність, ускладнює відносини з іншими державами та загалом дискредитує ставлення до країни та її керівництва як на внутрішньому, так і на зовнішньому рівнях. Окремі протести та протистояння в столиці та інших населених пунктах, які останнім часом мали місце в Україні, лише підтверджують це твердження [5, с. 99–106].

Політична корупція також проявляється у впливі політичної еліти на політичні процеси завдяки використанню адміністративного ресурсу, тиску, підкупу та вчиненню інших корупційних правопорушень. Метою є одержання або збереження політичної влади, яка розглядається окремими представниками політичної еліти як джерело особистого збагачення. Основними формами політичної корупції за таких умов виступають політичний протекціонізм, спекуляція та зловживання владою.

Значну небезпеку становить зв'язок високопосадових корупціонерів із представниками правоохоронних і судових органів. Корумповані політики під час перебування при владі часто використовують певну категорію осіб, яка за їх підтримки набуває правової недоторканості, для виконання замовлень на залякування конкурентів та опозиції, для стримування процесу реальної протидії корупції й навіть для маніпулювання корумпованим оточенням. Таким чином, політична заангажованість і корумпованість окремих представників правоохоронних і судових органів значно послаблює існуючу, нехай і не досить ефективну, протидію корупції. У свою чергу поширення практики зловживання владою формує в громадян стійке уявлення не лише про тотальну продажність чиновників, правоохоронців і суддів, а й про їх безкарність у випадку вчинення ними злочинів.

За такого стану поширення корупції в Україні найбільш доречним вбачається не винахід «власного шляху» протидії цьому явищу, а розумне, виважене запозичення напрацьованого міжнародного досвіду, за яким суттєве обмеження корупції можливе лише за умов наявності ефективного антикорупційного законодавства, вдалої практики його застосування, відповідних моральних і матеріальних ресурсів, принципового ставлення представників силових структур до виконання службових обов'язків, високого рівня громадської свідомості, наявності зацікавленого в обмеженні владних зловживань приватного сектору та, що найголовніше, політичної волі вищого керівництва держави.

В Україні, де протягом відносно тривалого часу громадяни звикли мати справу з державними структурами шляхом підкупу, вважаючи це вимушеним злом або способом вирішення нагальних питань, для здійснення фундаментальних системних перетворень необхідно домогтися змін у поведінці людей і підходах до проблем, що сформувалися в суспільній свідомості. Зважаючи на це, під час планування антикорупційних заходів треба враховувати наявність не лише правових, а й ментально-психологічних, громадсько-політичних, соціально-економічних та організаційно-управлінських механізмів подолання негативного явища.

Аналіз останніх заяв урядовців дозволяє дійти висновку, що основними напрямками у сфері запобігання та протидії корупції нині визначені такі: реальне підвищення соціальних стандартів і зарплат у державному секторі економіки, дерегуляція, зменшення впливу держави на повсякденне життя громадян, удосконалення антикорупційного законодавства та формування ефективної правоохоронної системи [6].

Дійсно, чесна кар'єра на державній службі має стати розумним і свідомим вибором для кваліфікованих, професійно підготовлених осіб, а заробітна плата в цьому секторі повинна забезпечувати пристойний, за порівняльними показниками, рівень життя. Проте водночас важливим є контроль за діяльністю та способом життя державних службовців, що має звести до мінімуму їх бажання/можливість отримувати неправомірну вигоду.

Важливим чинником у сфері протидії корупції є дерегуляція та зменшення впливу держави на різні сфери життя громадян: оптимізація кількості різних контролюючих органів, видачі ліцензій, встановлення квот, перехід на електронну систему надання послуг тощо.

Твердження про недосконалість українського законодавства як причину відсутності відчутних результатів у протидії корупції, на нашу думку, є певною мірою перебільшеним. Безумовно, є потреба в удосконаленні антикорупційного законодавства, проте, навіть незважаючи на нечіткість деяких формулювань і суперечливість окремих норм, існуюча в Україні нормативно-правова база загалом є достатньою для забезпечення ефективного запобігання та протидії корупції.

Інша проблема – існуюча правозастосовна практика, за якої притягнути окремих високопосадових корупціонерів до відповідальності (коли вирок суду набрав законної сили) до цього часу вкрай складно. На цьому фоні проблема протидії корупції набуває ще більш контрастного політико-правового забарвлення.

Існуючі недоліки у сфері протидії корупції та рекомендації Ради Європейського Союзу щодо створення окремого незалежного антикорупційного органу сприяли законодавчому оновленню системи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, до якої нині відносяться органи прокуратури, органи внутрішніх справ України, Національне антикорупційне бюро України та Національне агентство з питань запобігання корупції [7]. Однак таке оновлення на сьогодні навіть ускладнило ситуацію у сфері протидії корупції, оскільки Національне антикорупційне бюро України та Національне агентство з питань запобігання корупції тривалий час перебувають у стані формування, органи прокуратури не наділені оперативно-розшуковою юрисдикцією, а щодо органів внутрішніх справ законодавчо не визначено, які саме підрозділи мають протидіяти корупції. Крім того, спецпідрозділи з боротьби з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України взагалі не ввійшли до цього переліку, хоча ст. 2 Закону України «Про Службу безпеки України» визначає, що до завдань спецслужби входить попередження, виявлення, припинення корупції й організованої злочинності, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України [8].

Створення Національного антикорупційного бюро України не треба оцінювати поза загальним контекстом дій влади у сфері запобігання та протидії корупції. Проте таке рішення ставить на порядок денний питання про те, чи стане це першим кроком на шляху до реформування пострадянської системи правоохоронних органів і спеціальних служб або залишиться черговим косметичним переформатуванням наявних сил і засобів?

Збереження майже в недоторканному вигляді радянської системи правоохоронних органів і спеціальних служб було виправдано на перших етапах розвитку незалежної України. Проте зараз, коли українське суспільство й держава однозначно визначилися з європейським вектором розвитку та стала чітко окресленою система національних інтересів, мова має йти не про «косметичний ремонт», а структурну перебудову правоохоронної системи. У контексті викладеного невідкладним завданням внутрішньої політики та важливою умовою успішності протидії корупції стає розробка й запровадження комплексного реформування всієї системи правоохоронних органів.

Перед проведенням такого реформування насамперед необхідно визначитися з кількістю правоохоронних органів та їх співробітників у кожному відомстві; упорядкувати завдання та повноваження цих органів, ліквідувавши дублювання окремих функцій; вирішити, як бути з тими структурами, які реально існують, проте ефективність їх діяльності надзвичайно низька; удосконалити кадровий відбір співробітників.

Широкомасштабна реформа частини «силового блоку» держави, що відноситься до правоохоронних органів, сприятиме структурній перебудові правоохоронної системи, у процесі якої й буде отримана відповідь щодо ефективності оновленої системи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. У будь-якому випадку ефективна діяльність правоохоронних органів у цій сфері спроможна принести свої результати лише за умови комплексного поєднання з іншими антикорупційними заходами.

До таких заходів або чинників успішної протидії корупції, які вже давно відомі й апробовані міжнародною спільнотою, насамперед відносяться такі: відкритість влади, прозорість і зрозумілість процедур прийняття державних рішень, дієві механізми контролю за діяльністю державних органів із боку громадянського суспільства, свобода слова, свобода та незалежність засобів масової інформації.

Ще одною вирішальною умовою успішної протидії корупції, якої бракувало Україні в попередні роки, є політична воля вищого керівництва держави, що спирається на широку підтримку суспільства. Антикорупційні заходи повинні ініціюватися та постійно направлятися вищим керівництвом країни, оскільки саме від ставлення перших осіб держави до цієї проблеми залежить ефективність її вирішення.

Утім будь-яка антикорупційна політика навряд чи матиме успіх без підтримки громадськості. За такої умови структури громадянського суспільства повинні стати в Україні невід'ємною складовою національної системи доброчесності. Громадянське суспільство спроможне завдяки існуючій мережі зв'язків дієво протидіяти численним суспільно небезпечним явищам. Здатність його структур спостерігати за повсякденною діяльністю посадових осіб, виявляти вчинені ними правопорушення та вимагати їх усунення посилюється їх близькістю до місцевих проблем та обізнаністю щодо них.

Висновки. Результати проведеного дослідження дозволяють говорити про надзвичайно високий рівень поширення корупції в державі, що є однією із загроз національній безпеці України. Зважаючи на це, сучасна антикорупційна політика має базуватися на таких факторах:

1) сильна політична воля вищого керівництва держави протидіяти корупції, яка забезпечуватиме реалізацію єдиної антикорупційної стратегії на всіх рівнях влади;

2) очищення влади (люстрація) з метою позбутися частини кадрової спадщини колишньої влади, утвердивши демократичні цінності, верховенство права та права людини в Україні;

3) проведення непопулярних, проте вкрай необхідних політичних, соціально-економічних і правових реформ із метою створення сприятливих умов для бізнесу та залучення інвестицій в економіку держави;

4) широкомасштабне реформування державного апарату, правоохоронної й судової системи з одночасним запровадженням доброчесності в діяльності державних органів і вирішенням питання щодо їх належного фінансово-матеріального забезпечення;

5) запровадження контролю за доходами й видатками, а також жорсткої підзвітності осіб, наділених владними повноваженнями, перед реально незалежним антикорупційним органом, який здійснює моніторинг чистоти діяльності державних службовців і який наділений повноваженнями щодо притягнення до відповідальності посадовців незалежно від їх місця в ієрархічній структурі влади;

6) дієвий соціальний контроль із боку громадянського суспільства й незалежних засобів масової інформації за системою державного адміністрування, неодмінною умовою чого є створення атмосфери відкритості влади та прозорості в прийнятті рішень державними органами.

Література:

1. Хисамов И. Коррупция – не проблема? / И. Хисамов // Зеркало недели. – 2010. – 8 июня.
2. Порошенко назвал главное задание: уничтожить коррупцию в Украине [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://tsn.ua/politika/pershim-zavdanniam-poroshenka-ye-znischennya-korupciyi-v-ukrayini-353537.html>.
3. Темнов Е. Коррупция. Происхождение современного понятия / Е. Темнов // Актуальные проблемы теории и практики борьбы с организованной преступностью в России. – М., 1994. – С. 18–20.

4. Советский энциклопедический словарь / под ред. А. Прохорова. – М. : Советская энциклопедия, 1989. – 878 с.
5. Лашкет С. Протидія корупції в Україні: сучасний стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення / С. Лашкет, Л. Щербина // Збірник наукових праць Національної академії СБ України. – 2014. – № 52. – С. 99–106.
6. Ткачова В. Коррупцию гонят в угол / В. Ткачова // Сегодня. – 2015. – 3 августа.
7. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
8. Закон України «Про Службу безпеки України : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.

Луценко М. М., Щербина Л. И. Коррупция в Украине: современное состояние и проблемы противодействия

Аннотация. В статье рассмотрены вопросы современного распространения коррупции в Украине, проблемы, которые возникают в антикоррупционной деятельности, и предложены возможные пути их решения.

Ключевые слова: масштабы распространения коррупции, противодействие коррупции, правоохранительные органы, антикоррупционное законодательство, антикоррупционная политика, реформы, гражданское общество.

Lutsenko M., Shcherbyna L. Corruption in Ukraine: current state and problems of resistance

Summary. The questions on the current state of corruption in Ukraine, the problems that arise in anti-corruption efforts, and proposed possible solutions.

Key words: scale corruption, combating corruption, law enforcement, anti-corruption legislation, anti-corruption policy, reform, civil society.