

В. О. ВЕКЛИЧ

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ КОРУПЦІЙНОГО СЕРЕДОВИЩА УКРАЇНИ У КОНТЕКСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2017, вип. 53(2), с. 18–25

*Venient annis
Saecula seris, quibus Oceanus
Pateat Telus, Tiphysque novus
Delegat orbis; nec sit terris
Ulthima Thule*

Луцій Анней Сенека [12].

Правові засади протидії корупції є визначальними щодо антикорупційного законодавства України. Разом з тим сучасні тенденції у розвитку корупції відзначаються динамічністю і системністю. Фактична сторона цього виду суспільних відносин попри їх деструктивний характер значною мірою відображається у використанні законодавчих приписів при здійсненні корупційних діянь, а також розширенні можливостей для реалізації неправових інтересів учасників суспільних відносин. Саме тому вагомим значення набуває проблема системного аналізу законодавства як на стадії його розробки, так і на етапах правореалізації і правозастосування. Динаміка суспільних відносин при цьому має розглядатись як визначальний чинник щодо протидії корупції. Стан цієї динаміки повинен виступати як основний критерій щодо визначення ефективності протидії корупції у країні.

Серед сучасних вітчизняних учених, які займаються дослідженням відповідної проблематики, можна виокремити таких як О. Г. Боднарчук [2], В. І. Литвиненко [5], І. М. Осика [11], С. С. Рогульський [7], К. М. Рудой [8], С. С. Серьогін [9], М. І. Хавронюк [11], О. С. Хмара [11], Т. Г. Яцків [11]. Іноземні фахівці, які досліджували різні особливості корупції у контексті варіативності їх проявів, представлені різними вченими, з-поміж яких можна виділити Т. Я. Хабрієву [10], Ксізі Ліу [17] та Яна-Еріка Лейна [16].

Сучасні підходи до вивчення дієвості правового регулювання протидії корупції вимагають відходу від стандартних шаблонів і урахування діалектичних взаємозв'язків, а також динаміки суспільних відносин: "Нині, як ніколи, очевидно, що самостійне мислення, уміння думати є чи не основною ознакою

відповідальної людини. Але мислення виступає лише інструментом розуміння й усвідомлення свого буття. Цим інструментом, який вимагає постійного вдосконалення, потрібно ще правильно користуватися. Бо життя має сенс, коли воно розумне, тобто осмислене і осмислюється” [4, 56].

В. І. Литвиненко зазначає: “З моменту здобуття нашою державою незалежності Президентом України, керівництвом країни корупція розглядалася як пряма загроза національній безпеці, реалізації української економічної моделі розвитку держави, підтримці стабільності і злагоди в країні” [5, 263]. У контексті цього дослідження вагомим є передусім визначення предмета і об’єкта боротьби з таким явищем, як корупція. Тож тут предметом виступатимуть суспільні відносини, які виникають у суспільстві у контексті реалізації корупційних діянь. Об’єктом є самі корупційні діяння або ж процеси, що виникають у суспільстві у зв’язку з поширенням і утвердженням корупції у різних сферах громадського, суспільного і державного життя. При цьому за умови значних масштабів поширення корупції, що можна побачити на прикладі багатьох пострадянських країн або країн африканського регіону, доречним є вести мову про корупційне середовище (що визначається значними масштабами поширення корупції у суспільстві, а також особливостями сприйняття корупції самими громадянами [14, 9]).

В Україні визначення корупції було закріплено на законодавчому рівні, де вказується: “Корупція – використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 Закону України “Про запобігання корупції”, наданих їй службових повноважень чи пов’язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов’язаних з ними можливостей” [6].

На теоретичному рівні було розроблено чимало визначень корупції, які подекуди можуть суперечити одне одному, що було доволі докладно опрацьовано у дослідженні О. Боднарчука [2, 50–95]. При цьому слід відзначити, що сама специфіка корупції за умови її поширення серед значних прошарків населення полягає у її багатоаспектному вираженні у різних формах і на різних рівнях державного і суспільного життя. При цьому вияви корупції (навіть якщо вони набувають системного характеру) в діяннях посадових осіб, яких перелічено у законодавстві, є лише об’єктивованим елементом корупції (як масштабного явища), що сприймається за належне громадянами країни, які, своєю чергою, не схильні вживати дієвих заходів щодо протидії (без урахування вимог етики, моралі й забезпечення “порядності” як режиму суспільних відносин, що є оптимальним для цих громадян).

Китайський науковець Ксізі Ліу (Xizi Liu) у своєму дослідженні відзначає, що “багатьма вченими при розгляді концепту корупції віддається перевага визначенню, запропонованому Світовим банком: “Корупція є зловживанням державною (авт. – дослівно “публічною”) владою для особистого зиску. По-

дібним до корупції є зловживання державною (авт. — дослівно “публічною”) владою задля особистої вигоди” [17, 172].

Натомість у нещодавно проведеному в Сербії дослідженні зазначається: “Замість того, щоб назвати всі види неналежної економічної поведінки у державному секторі “корупцією”, краще фокусуватися на специфіці щодо кожного конкретного випадку. Якщо це корупція, а не поодинокі розкрадання або груповий патронаж, то чи йдеться саме про хабар? Якщо це питання загального співвідношення на зразок симбіозу, як при кумівстві або фаворитизмі, то доречніше вести мову про ці явища безпосередньо, ніж відносити їх до “корупції” [16, 160]. Але у якості категорії саме під “корупцією” тут доречніше розглядати відповідну групу діянь, що характеризуються такою формою вираження і приблизно співвідносним рівнем шкоди для суспільних відносин на державному і громадському рівнях (з-поміж ключових ознак яких можна виокремити “зловживання владою або посадовим становищем” і “наявність особистого зиску або вигоди”). При цьому вагомим чинником використання тут категорії “корупція” є особливості практичної діяльності, а також адміністративно-правового регулювання, що покликані забезпечувати ефективність протидії у цій сфері.

З-поміж напрацювань сучасних пострадянських вчених доречно згадати міркування, які навела Т. Я. Хабрієва: “У цілому не можна не відзначити недосконалість відомих трактувань корупції. Корупція вже давно не зводиться до різного виду хабарництва і зловживань. Вона охоплює такі види правопорушень, як корупційний лобізм, корупційний фаворитизм, корупційний протекціонізм, незаконний розподіл і перерозподіл суспільних ресурсів і фондів, незаконна підтримка і фінансування політичних структур (партій тощо), вимагання, надання пільгових кредитів, замовлень, корисливе зловживання владою або посадовим становищем тощо” [10, 26–27]. Як можна побачити з практики, ці й подібні правопорушення не знаходять свого адекватного відображення при законодавчому регулюванні суспільних відносин.

С. С. Рогульський, досліджуючи причини корупції, дає таке визначення: “Причина корупції” — це конкретні обставини, на основі яких виникають (вчиняються) корупційні діяння” [7, 16].

Для нас з теоретичної точки зору є особливо доречною думка, що її у контексті протидії корупції навів С. С. Сербогін: “До уваги часто не береться середовище, що породжує корупційні дії (недосконалість нормативно-правової бази, неоднозначність службових обов’язків посадовців, дублювання повноважень у сфері публічного управління тощо)” [9, 12].

Таким чином, при опрацюванні різних проблем, що пов’язані з “попередженням”, “протидією” або “боротьбою” з корупцією, часто робиться наголос на певних її виявах, що за значних масштабів поширення не є адекватним з практичної точки зору. Саме тому різні концепції і моделі протидії корупції, що знаходили відображення й у законодавстві, у підсумку зазнали невдачі з об’єктивним зростанням рівня сприйняття корупції у суспільстві. Саме тому на теоретичному рівні доречно використовувати поняття “корупційне се-

редовище”, обсяг якого є значно ширшим, ніж звичного терміна “корупція”. У цьому контексті подекуди трапляються згадки про “бізнес-середовище” або “інформаційне середовище”, що зазнають “впливу корупції”, хоча, з практичної точки зору, є очевидним, що за масштабів поширення корупції у деяких пострадянських країнах подібний “вплив” набуває системного характеру. Це зумовлює ефективність протидії законодавчо закріпленим заходам, що мають вживатися для боротьби з корупцією.

При розгляді корупційного середовища слід враховувати, що в нашому випадку воно розвивається за умов цивілізаційного занепаду, ознаками якого з точки зору напрацювань видатного британського дослідника Едварда Гіббона, є [13, 125–126; 15]:

1. Занепад гідності, а також святості сім’ї і дому.
2. Високий рівень оподаткування.
3. Превалювання “хліба і видовищ” як розваг.
4. Постійно зростаючий пошук задоволень, декадансу і аморальності.
5. Значне нарощування військової потуги.
6. Слабке керівництво (“лідерство”).
7. Занепад індивідуальної відповідальності.
8. Релігійне відступництво (апостасія).

Загальносоціальні тенденції також значно впливають на корупційне середовище і заходи, які вживаються задля забезпечення протидії його розвитку. Зокрема, у контексті нормативних періодів універсального епохального розвитку Т. Бельська розглядає такі особливості:

1. “Інволюційні: домінантним є процес соціалізації, за якого панують соціальна злагода і влада законів; люди готові жертвувати своїм добробутом в ім’я сім’ї або країни; для соціуму характерним є становище, коли буття визначає свідомість; суспільні правила і норми резонують зі спільними віруваннями; соціальне визначає індивідуальні психологічні особливості” [1, 65].

2. “Еволюційні: домінантним є соціальний контроль; свідомість детермінує та формує буття; переважають персональні інтереси та пристрасті; індивідуальні психологічні особливості детермінують соціальні процеси, явища й інститути” [1, 65].

При розгляді корупційних тенденцій доцільним, з практичної точки зору, є використання філософської спадщини України. Зокрема, Ю. Липа зазначає: “Головним завданням міцної державності є дбання про те, щоб кожен її громадянин був на своїм місці, щоб там, де може вказати якнайбільшу продуктивність, а в противнім разі — це анархія, змішання і упадок держави як недоцільної”, що виражається у вигляді “забави в марнотратство крові” на противагу “доцільності духовної господарки” [3, 27].

Таким чином, у контексті поточних особливостей України і глобалізаційних чинників доречно вести мову про “корупційне середовище”, під яким слід розуміти сукупність політичних, соціальних, технічних, економічних передумов, які об’єктивно зумовлюють поширення корупції у державі й суспільстві, виражаючись у ціннісній дезорієнтації суспільства, що опосередковано має

своїм наслідком різні зловживання передусім у сфері державного регулювання, знаходячи відображення у корозії суспільних відносин також у різних сферах громадського життя, зумовлюючи соціальну апатію і відтворення корупції як засобу самозбереження учасників суспільних відносин (або засобу реалізації особистих неправових інтересів) з порушенням законодавчо окреслених процедур, а також з руйнацією етичних і моральних засад суспільства, що відображається у недотриманні принципів права (нівелюванні верховенства права) і зумовлює деградацію (вичерпання) політичних, людських, фінансових, економічних, правових та інших ресурсів з подальшим занепадом державності або її знищенням.

Розвиток корупційного середовища залежить від сукупності чинників, які є домінуючими щодо суспільних відносин у цілому. Також слід виокремити наявність особистого інтересу як визначального щодо розвитку корупційних відносин у суспільстві й країні. При цьому уявлення щодо корупції як засобу задоволення особистих інтересів, стаючи домінуючими серед значної частини населення країни, у підсумку можуть призводити до негативних і особливо деструктивних наслідків, виражаючись у практичній діяльності громадян. У подальшому це призводить до корозії суспільних відносин, має негативний системний вплив на різні аспекти життєдіяльності суспільства — сфери, у яких доводиться здійснювати практичну діяльність, що дає змогу забезпечувати нагальні потреби цих індивідів, а також їх розвиток.

Збереження України вимагає чіткого визначення особливостей корупційного середовища, яке склалося у ній, а також його теоретичного відображення задля вироблення дієвого механізму протидії. Це стосується і засад, принципів й критеріїв ефективності окремих елементів цього механізму.

У контексті адміністративно-правового регулювання під “корупційним середовищем” видається доцільним розуміти усю сукупність суспільних відносин, які складаються у соціумі (як між громадянами держави, юридичними особами, так і між ними й іноземними контрагентами) з приводу реалізації протиправних корупційних інтересів їх учасників, що прямо або опосередковано впливає на реалізацію адміністративних функцій юридичними особами держави (а також, за необхідністю, приватної форми власності) або на можливості для функціонування таких юридичних осіб.

У наш час слід вказати на практичну недоцільність прив'язки корупційного середовища і, зокрема, окремих корупційних діянь виключно до адміністративних органів державної влади. Останнє вказує лише на інерційність наукової думки, виступаючи також своєрідним гальмом стосовно ефективного регулювання суспільних відносин, які виникають у зв'язку з корупційними діями. Це набуває особливої наочності у контексті функціонування юридичних осіб приватної форми власності, а також громадських організацій, де вияви корупції і неправового впливу можуть набувати не менш загрозливих масштабів.

Співвідношення механізму і системи протидії корупції значною мірою вимагає теоретичного окреслення сфер, які підлягають впливу (зокрема, в адміністративно-правовому вираженні), а також теоретичного обґрунтування як

внутрішньосистемної взаємодії при здійсненні регулювання, так і визначення дієвості впливу на системному рівні (сфери впливу, а також адекватність форм, методів, заходів, які вживаються при правореалізації).

З цього приводу представник “Transparency International Україна” А. Марусов сказав: “Існує законодавство, але його реалізація зайшла у глухий кут. Є деякі установи, але вони не працюють незалежно одна від одної” [18]. Таким чином, можна констатувати, що боротьба з корупцією вже в наш час об’єктивно не може бути дієвою за умови ситуативного вжиття окремих заходів при ігноруванні корупційного середовища як такого.

Отже, подальший розвиток системи протидії корупції має відбуватися з урахуванням усієї системи чинників, які зумовлюють виникнення і поширення цього явища у суспільстві, а також аспекти його самозбереження за допомогою адміністративних (зокрема, політичних), соціальних, технологічних, економічних, інституційних та інших засобів. У підсумку саме корупційне середовище часто може ставати визначальним чинником щодо забезпечення ефективності тих чи інших інструментів правового регулювання, які використовуються належними суб’єктами задля впливу на суспільні відносини, що пов’язані з корупцією як в Україні, так і за кордоном.

Вагомим чинником протидії корупції має стати сама громадськість України, але “спеціальних вимог до ініціаторів громадської антикорупційної експертизи закон не встановлює. Головне, аби громадські інституції були готові сформулювати аргументований висновок щодо наявності корупційо-генних чинників, їх впливу на суспільні відносини, що врегульовуються конкретним нормативно-правовим актом у відповідній сфері, та надати конкретні рекомендації щодо усунення таких корупційо-генних чинників” [11, 11]. Тобто постає питання щодо зацікавленості громадян (за умов сукупності інших негативних факторів) дійсно сприяти протидії корупції. Останнє залежить як від їх поінформованості, так і від наявності дієвих інструментів (зокрема, адміністративно-правових), які мають бути придатними до застосування задля досягнення реального ефекту (тобто такого стану суспільних відносин, який характеризується “порядністю”, а також мінімальним рівнем виявів корупції).

Розроблення нормативно-правового визначення “корупційного середовища” за умов поточного стану української держави, а також комплексу проблем, що охоплюють суспільство, потребує залучення і використання інформаційного потенціалу різних напрямів науки, аби адекватно відобразити усі особливості корупції (зокрема, умов її виникнення, існування і самозбереження), подолання якої (а разом збереження української державності) потребує комплексного впливу і адекватної протидії не лише з боку органів державної влади, а й активного залучення громадянського суспільства загалом і, зокрема, самих громадян держави. Якщо цього не буде здійснено, деструктивні тенденції з необхідністю будуть зумовлювати вичерпання ресурсного потенціалу країни, деградацію людського потенціалу (зокрема, демографічну) і в підсумку — зникнення України з політичної мапи світу.

Джерела

1. *Бельська Т. В.* Держава і громадянське суспільство в концепті універсального епохального циклу // Публічне урядування: збірник. 2016. № 2. С. 59–68.
2. *Боднарчук О. Г.* Теоретичні основи та адміністративно-правові механізми протидії корупції в Державній кримінально-виконавчій службі України: монографія. К.: Центр уч. л-ри, 2016. 462 с.
3. *Гринів О.* Історична місія України: геополітичний і моральний виміри (роздуми про теоретичну спадщину Юрія Липи) / Олег Гринів // Наука і суспільство. 2015. № 5/6. С. 22–29.
4. *Кушерець В.* Шевченко проти сучасної імперії / Василь Кушерець. К.: Знання України, 2016. 107 с.
5. *Литвиненко В. І.* Протидія корупції в Україні: адміністративно-правові засади: монографія. К.: МП “Леся”, 2015. 472 с.
6. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page> (дата звернення: 01.02.2017).
7. *Рогульський С. С.* Адміністративно-правові засади боротьби з корупцією в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 “адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право”. К., 2005. 19 с.
8. *Рудой К. М.* Запобігання корупції як напрямок забезпечення міжнародної безпеки // Правова держава. 2015. № 19. С. 69–73.
9. *Серьозін С. С.* Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління”. Х., 2010. 19 с.
10. *Хабриева Т. Я.* Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Правовые инновации в сфере противодействия коррупции : материалы Первого Евразийского антикоррупционного форума и VII Международной школы-практикума молодых ученых юристов (Москва, 30–31 мая 2012 г.) / отв. ред. Л. В. Андриченко, А. М. Цирич. М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; Юрид. фирма “Контракт”, 2012. С. 23–35.
11. Як провести громадську антикорупційну експертизу?: метод. рекомендації / О. С. Хмара та ін.; за заг. ред. О. С. Хмари. 2013. 40 с.
12. Ancient Prophecy: Encyclopedia of Prophecies of People of Eastern Hemisphere [Електронний ресурс] / Ed. by Wallace (“Mad Bear”) Anderson, “Blue Otter”. Cabool, Missouri: 2004. 266 p. URL: <http://www.prophecykeepers.com/restricted/pk1/data/ANCIENT-PROPHECY-EBOOKS/prophesyonecd.pdf>
13. *Coll A. R.* Edward Gibbon’s History of the Decline and Fall of the Roman Empire / Alberto R. Coll // The Political Science Reviewer. 1986. Vol. 16. № 1. P. 97–126.
14. Corruption Perception Index 2016 // Transparency International: the global coalition against corruption. Berlin: “Transparency International” International Secretariat, 2017. 12 p.
15. *Gibbon E.* The History of The Decline and Fall of the Roman Empire: in 6 vol / Edward Gibbon, Esq. Vol. 2. London: 1789. 1130 p.
16. *Lane J.-E.* Corruption: A New Analysis / Jan-Erik Lane // Open Journal of Political Science. 2017. № 7. P. 157–169.
17. *Liu X. Z.* A Literature Review on the Definition of Corruption and Factors Affecting the Risk of Corruption / Xizi Liu // Open Journal of Social Sciences. 2016. № 4. P. 171–177.
18. *Schramade K.* De corrupte contrarevolutie in Oekraïne [interview] [Електронний ресурс] / Krijn Schramade // Follow the Money. 2017. URL: <https://www.ftm.nl/artikelen/de-corrupte-contrarevolutie-in-oekraïne?share=1> (дата звернення: 05.02.2017).

Протидія корупції вимагає не лише вжиття політичних заходів, законодавчого закріплення відповідних механізмів, а й належного вивчення особливостей умов застосування інструментів щодо протидії корупції. Якщо цієї умови дотримано не буде, реальна протидія буде нездійсненим ідеалом, який задекларовано у нормативно-правових актах, але суперечить практиці, з якою стикаються громадяни держави й іноземці.

Countering corruption requires not just adoption of policies and preventive legislative mechanisms, but also proper research of conditions of the tools required in order to counter corruption. In case if this condition is not met there will be no way to enforce those standards outlined in legal acts, yet staying contrary to the practice faced by citizens of the state and foreigners. Those are the main points to implement the term “corruptional environment” regarding law regulations.

Противодействие коррупции требует не только принятия политических мер, законодательного закрепления соответствующих механизмов, но и надлежащего изучения особенностей условий применения инструментов по противодействию коррупции. Если это соблюдено не будет, реальное противодействие будет оставаться неосуществимым идеалом, который задекларирован в нормативно-правовых актах, но противоречит практике, с которой сталкиваются граждане государства и иностранцы.

Надійшла 14 квітня 2017 р.