

**Є. В. Курінний**, доктор юридичних наук,  
провідний науковий співробітник  
Науково-дослідного інституту вивчення проблем  
злочинності імені академіка В. В. Сташиса  
Національної академії правових наук України

### ОКРЕМІ ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО ІНСТРУМЕНТАРІЮ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

*Присвячено актуальній проблемі – визначенню нових шляхів удосконалення та використання правового інструментарію запобігання корупції. Розглядаються питання градації відповідного правового арсеналу та необхідності переходу до формату забезпечення суспільних потреб у сфері боротьби з корупцією, її вивчення в умовах занепаду моралі та права. Пропонуються власні оригінальні підходи щодо запобігання корупції у контексті адміністративної реформи та подальшого розширення адміністративно-правового інструментарію.*

*Ключові слова: корупція; правовий інструментарій; суспільні потреби; мораль і право; адміністративна реформа.*

*The article is devoted to the actual problem – identify new ways to improve and use of legal instruments to prevent corruption. The questions gradation relevant legal instruments and the need to move to the format to ensure the needs of society in the fight against corruption, in its study on the decline of morality and law. Offers its own original approaches relating to the prevention of corruption in the context of administrative reform and the further expansion of administrative and legal tools.*

*Key words: corruption; legal instruments; social needs; morality and law; administrative reform.*

**Постановка проблеми.** Корупція в Україні стала хронічною соціальною хворобою, факт якої неодноразово констатувався представниками як вітчизняного, так і зарубіжного істеблішменту. Зокрема, 16 грудня 2014 р. новопризначений міністр економіки України Айварас Абромавічус назвав Україну найкорумпованішою державою Європи і заявив, що країна мусить змінити курс. Наступного дня помічник державного секретаря США у справах Європи та Євразії Вікторія Нуланд в Американському інституті підприємництва у своїй промові висловила думку США щодо України: якщо наша держава не подолає корупції цього разу, не стане чистою, прозорою, демократичною країною, то вона знову змарнує свій шанс. Сполучені Штати Америки, Європейський Союз чи Міжнародний валютний фонд, які обіцяли надати Україні допомогу на подолання нинішньої економічної кризи, вимагають від Києва подолати корупцію [1].

Періодичні висловлювання занепокоєння стосовно наявності проблеми корупції в Україні підтверджуються й сухими статистичними даними. Так, згідно з рейтингом Transparency International, проведеним у 2012 р., Україна посідала за Індексом сприйняття корупції 144-те місце разом із Бангладеш, Камеруном, ЦАР та Сирією. Для порівняння в той час Росія посіла 133-тє місце, Білорусь – 123-тє, США – 17-тє, Австралія та Норвегія – 7-ме, а перше місце поділили Данія, Фінляндія та Нова Зеландія. Слід зазначити, 2006 р. Україна за цим рейтингом

© Є. В. Курінний, 2014

займала 99-те місце [2]. За даними цієї ж міжнародної організації, за результатами нового Індексу сприйняття корупції 2014 р., Україна так і не пододала межу “корупційної ганьби”. Отримавши лише один додатковий бал, порівняно з 2013 р., наша країна залишається в клубі тотально корумпованих держав, 26 балів зі 100 можливих і 142-ге місце зі 175 позицій – такі показники України в щорічному Індексі сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index) від Transparency International. Україна вкотре опинилась на одному шаблі з Угандою та Коморськими островами як одна з найкорумпованіших країн світу [3].

Не тільки ці наведені невтішні результати, але й насамперед результати минулого зимового тримісячного внутрішньоукраїнського протистояння та остаточне підписання Україною 27 червня 2014 р. Угоди про асоціацію з Європейським Союзом спонукають до нових ефективніших заходів щодо проведення системних трансформацій на теренах української держави, успіх яких напряму залежить від початку локалізації та поступової нейтралізації такого небезпечного явища, як корупція.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед українських правників-науковців проблемам запобігання та протидії корупції приділяється постійна увага, зокрема питанням удосконалення вітчизняного законодавства у сфері боротьби з корупцією присвячено праці таких учених, як Л. Ю. Аркуша, М. І. Камлик, М. І. Мельник, С. С. Рагульський, Р. М. Тукач та ін.

**Мета статті** – визначення нових, оригінальних підходів удосконалення та використання правового інструментарію запобігання корупції в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Ключовим нормативно-правовим актом у цій сфері можна вважати Закон України “Про засади запобігання і протидії корупції” від 7 квітня 2011 р. [4]. Ст. 21 даного законодавчого акта передбачає за вчинення корупційних правопорушень кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність.

Подальший аналіз норм чинного вітчизняного законодавства у зазначеній сфері дозволяє виокремити дві основні групи відповідного нормативно-правового інструментарію: а) засоби правової відповідальності (протиделіктні); б) організаційно-правові (організаційно-функціональні) засоби. Перші ще донедавна переважали серед антикорупційних заходів у теперішній Україні. На жаль, увага нашої Феміди до цих питань здебільшого обмежується лише поодинокими представниками нижньої та середньої ланок владної бюрократії.

За допомогою організаційно-правових засобів можна досягнути вагоміших результатів запобігання та протидії корупції, бо їх інструментарій спрямовується переважно на усунення значної частини умов і причин цього загрозливого явища, звуження можливостей поширення корупційних метастаз усередині владної моделі шляхом її оптимальної організації, розумного заохочення чиновництва до позитивної владної діяльності та всебічного контролю за функціонуванням публічних адміністрацій як з боку держави, так і з боку відповідних самоврядних інститутів громадянського суспільства.

Не можна стверджувати, що за останні 15–20 років українська влада повністю ігнорувала можливість організаційно-правового арсеналу. Так, згідно з Указом Президента України від 22 липня 1998 р. “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” [5] розпочали відповідний системний захід, а після Указу Президента України від 9 грудня 2010 р. “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” [6] покладено початок проведення першого етапу адміністративної реформи часів президентства В. Януковича.

Як у першому, так і в другому випадках задекларовані трансформації не були доведені до логічного завершення насамперед через пріоритет власних приватних і корпоративно-кланових потреб над потребами суспільними.

Характерний приклад намірів використання організаційно-правового арсеналу протидії та запобігання корупції – положення Закону України “Про Національне антикорупційне

бюро України” від 14 жовтня 2014 р., норми якого визначають правові основи організації та діяльності цієї нової державної структури [7]. На жаль, лише через 2 міс. з часу набуття чинності даним законом та відповідно до його ст. 7 Президент України призначив правозахисників Р. Чубарова, Є. Захарова та історика Я. Грицака членами конкурсної комісії Національного антикорупційного бюро, яка проведитиме конкурс на посаду директора бюро. Ще по 3 члени комісії мають призначити Верховна Рада та Уряд України [8].

Важко визначити справжні причини такого затягування процедури формування цього ключового державного інституту протидії корупції, одне зрозуміло, що такі зволікання є наслідком невчасності та незадовільної реалізації певних суспільних потреб стосовно боротьби з українською корупцією.

Відповідно до чинних канонів вітчизняної теорії права і держави нормативно-правовий інструментарій має формуватися та діяти на засадах регулювання суспільних відносин. Як свідчить соціальна практика, даний підхід має не лише великі плюси, але й суттєві мінуси. До перших слід зарахувати всеосяжність і переважну очевидність більшості суспільних відносин, що підлягають відповідному регулюванню, водночас головні недоліки цієї правової концепції – незначне та поверхневе вивчення мотиваційних засад поведінки конкретного суб’єкта відносин (як виняток, притягнення до відповідальності за виявлене протиправне діяння) та фактичну відсутність своєрідних формалізованих соціальних лекал для оцінювального визначення позитивної поведінки.

Іншими словами, поза увагою предмета правового регулювання залишаються відповідні суспільні інтереси та потреби.

Зацікавленість є завжди мотиваційною основою, своєрідним постійним поводителем осмисленої соціальної поведінки будь-якого суб’єкта суспільних відносин. Владний суб’єкт, котрий репрезентує державу чи орган місцевого самоврядування, у своїй професійній діяльності завжди має керуватися публічними інтересами (інтересами суспільного загалу) і ні в якому разі не підмінювати зміст зазначених інтересів власними, приватними, корпоративно-клановими.

Цей бажаний та необхідний для суспільства і держави аскетизм має ґрунтуватися на домінуванні у змісті життєвого кредо певного публічного службовця таких високих принципів: мораль, культура, свідомість, відчуття відповідальності за доручену справу тощо. Крім того, своєрідною соціальною аурою для формування, підтримки та подальшого зміцнення цих чеснот мають бути такі стійкі показники “соціального клімату”, як високий ступінь загальної культури і свідомості громадян та похідні від них категорії – правосвідомість і правава культура.

Публічний, державний інтерес похідний від іншої категорії “суспільних потреб” – тих об’єктивно наявних соціальних викликів, проблем та завдань усвідомлення і бажання, втілення яких формує відповідні групи (види) суспільних інтересів, що мають становити основний зміст державної (владної) політики, а отже, мати відповідну правову регламентацію.

Та частина суспільних потреб, що підлягає або має підлягати правовому забезпеченню, становить поняття “об’єкт права” або “об’єкт правового забезпечення”.

Об’єкт права, порівняно з предметом правового регулювання, відображає інтелектуальну сторону права як головного важеля реалізації суспільних потреб та інтересів. Дана категорія має бути найголовнішою в ієрархії системи основних правових елементів, адже будь-якій вольовій поведінці має передувати процес усвідомлення досягнення поставлених цілей та виконання завдань, що спричинюють її, за результатами якого має обиратись найбільш раціональний варіант вольової поведінки, що забезпечуватиме максимальну повноту і своєчасність реалізації потреб та інтересів, які формуються в суспільстві.

Тільки комплексне вивчення інтелектуальної та вольової сторін права сприятиме кращому розумінню його головного соціального призначення, повніше розкриє його зміст і стратегічне завдання [9].

Розглядаючи співвідношення понять “суспільні” та “правові” потреби, необхідно зазначити, що за своїм обсягом переважають правопотреби, під якими пропонується розуміти ті суспільні потреби, повна, всебічна та своєчасна реалізація яких потребує відповідної правової регламентації, тобто охоплюється процесами правоутворення та правореалізації.

Подальше дослідження загальнотеоретичних характеристик категорій “об’єкт права” та “правові потреби” має здійснюватися одночасно з практичним використанням потенціалу зазначених категорій, зокрема під час процесів удосконалення заходів запобігання корупції в Україні.

На нашу думку, крім ретельного вивчення різноманітних проявів корупції, фіксації її загрозливих рівнів і наслідків, більше уваги потребує дослідження соціальних причин цього небезпечного й аморального явища. Знаючи ключові детермінанти корупції, цілком можливо перейти від формату локальної протидії до комплексних заходів протидії корупційним правопорушенням.

Корупцію слід розглядати не тільки як прояв негативної поведінки конкретного чиновника, а як частину аморальності певного суспільства і держави, рівень якої, у свою чергу, визначається ступенем занепаду моралі та права, їх фактичною підміною такими антиподами, як обман, пристосовництво, підлість, безвідповідальність і несправедливість.

Мораль і право можна вважати головними основоположними чинниками сучасних, визнаних переважною більшістю людства, розвинених цивілізаційних конструкцій. Саме ці дві соціальні чесноти лежать в основі таких ціннісних категорій, як правда та справедливість, честь і гідність, свобода та рівність людей.

Постійне ігнорування окремою особою правил людяності та моралі призводить до її неминучої деградації та духовного самознищення. Коли таке “життєве кредо” стає негласною нормою для значної частини соціуму, воно, як небезпечний вірус, набуває свого поширення, спрямовуючи той чи інший народ на ірраціональний цивілізаційний шлях, що характеризується реальністю загрози подальшої суспільної деградації, знецінення права як найвищого стандарту людської поведінки і, нарешті, занепадом ключових соціальних і політичних інститутів, зокрема держави.

Як свідчить історія людства, такою стежкою апокаліптичності пройшов не один десяток країн та народів, нехтування нормами права і моралі, знівелювання в суспільній поведінці раціональності, самообмеженості та самоконтролю як з боку репрезентантів влади, так і звичайних людей є ознаками соціальної аморальності.

Протидіяти цьому явищеві, на перший погляд, доволі просто, це повернення до беззаперечних витоків людяності – моралі та права, однак із доступністю цих чеснот можуть виникати значні проблеми, пов’язані з відсутністю суспільної волі, інертністю, схильністю пострадянської людини до патроналізму та консерватизму, котрій набагато легше “підмазати” чи “віддячити” у тій чи іншій складній життєвій ситуації, ніж “піти на принцип” і фактично стати “білою вороною” в очах більшості обивателів.

Найпершою ознакою та найпоширенішою формою соціальної аморальності небезпідставно можна вважати корупцію, рівень якої відображає, по-перше, стан організації та функціонування державного (владного) апарату, а звідси – потенціал його спроможності розв’язувати нагальні суспільні проблеми, по-друге, загальну мораль того чи іншого суспільства, правосвідомість і правову культуру переважної більшості його членів, що характеризується їхнім ставленням і сприйняттям корупції.

Корупційні прояви ніколи не обмежуються власним локальним антисоціальним середовищем, їх вірними супутниками та “кровними” братами є казнокрадство, здирицтво, непотизм, політичне фарисейство, які разом становлять різноманітні форми та ознаки соціальної аморальності вагової частини вітчизняного чиновництва і політикуму всіх можливих

рівнів. До недавнього часу не дуже далеко від владних представників намагалися у своїй більшості відставати і звичайні представники українського соціуму, власною соціальною інертністю, конформізмом та безініціативністю фактично заохочуючи їх до різноманітних протиправних проявів.

З урахуванням усіх очевидних і маловідомих факторів можна припустити, що своєрідний надлам, бажання жити з боку критичної маси українців за совістю і гідністю, правдою та справедливістю трапився на межі 2013–2014 рр. Перед нашим народом постав черговий шанс вийти із зачарованого кола небезпечної соціальної аморальності, позбутися не тільки власних, але й спільних кайданів і національної невдачі та приреченості.

Поновлення повноцінної дії в українському суспільстві та державі моралі та права можна вважати одним з головних детермінантів подальшого запобігання корупційним проявам. Повномасштабність і комплексність політичних і соціально-економічних трансформацій є тією запорукою, яка має вивести нашу країну на принципово новий, вищий рівень цивілізаційного розвитку, зіставний з рівнями високорозвинутих світових держав.

Подальше вдосконалення правового інструментарію протидії та запобігання корупції має відбуватися не в локальному як зараз, а в комплексному форматі здійснення системних змін.

У нинішніх українських умовах наявності очевидних запитів на подальше реформування державного апарату не можна обмежуватися лише проблематикою корупції, питання її запобігання не слід відокремлювати від “тіла” такого системного заходу, як адміністративна реформа.

Один із головних чинників успіху згаданої системної реформи та боротьби з корупцією – оновлене відповідно до нагальних суспільних потреб адміністративне право України. Порівняно з іншими галузями публічного права за останні роки зазначена фундаментальна галузь українського права суттєво змінилася, причому переважно за рахунок якісного розширення власної теоретичної бази. Так, основними репрезентантами згаданих новацій можна вважати поліструктурність предмета адміністративно-правового регулювання, поступовий перехід ідеології даної галузі права на засади соціоцентризму (адаптованого до українських реалій людиноцентризму), суттєве розширення аксіологічних характеристик адміністративного права, яке пропонується розглядати як право забезпечення формування та реалізації владної політики. Крім того, значні перспективи подальшого розвитку теорії адміністративного права пов’язуються з такими новими категоріями, як об’єкт адміністративно-правового забезпечення та відповідні правові потреби (правопотребі) [10].

Однією з особливостей адміністративної реформи є те, що її успішне здійснення можливе без відповідних ускладнень, викликаних необхідністю проведення конституційних змін. У будь-якому разі їх можна робити за фактом функціонування нових соціальних конструкцій, що насамперед репрезентують нові інститути громадянського суспільства, які мають реалізовувати свій потенціал не тільки під час формування представницьких органів місцевого, регіонального та державного рівнів, але й утілення в життя задекларованої децентралізації влади, тобто значно впливати на створення і функціонування місцевих виконавчих органів та контроль за діяльністю місцевого чиновництва, що, у свою чергу, є дійовою запорукою запобігання корупційним проявам.

Порівняно з конституційно-правовим адміністративно-правовий інструментарій мобільніший та новачініший, не потребує ускладнених процедур свого формування та втілення в життя. Арсенал адміністративно-правих норм за необхідності може підлягати значним корегуванням, а його обсяги безпосередньої реалізації набагато перевищують усі інші види правового забезпечення протидії та запобігання корупції і мають як деліктну, так і організаційно-функціональну сфери свого застосування.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** На підставі викладеного можна зробити такі висновки.

1. Аналіз норм чинного вітчизняного законодавства у сфері протидії корупції дозволяє виокремити дві основні групи відповідного нормативно-правового інструментарію: а) засоби правової відповідальності; б) організаційно-правові засоби.

2. Один із пріоритетів удосконалення теоретичних засад українського права, що має позитивно вплинути на антикорупційні процеси, – поступовий перехід від традиційної схеми правового регулювання суспільних відносин до складнішої соціальної конструкції забезпечення суспільних потреб у заходах боротьби з корупцією.

3. Корупцію слід розглядати не тільки як прояв негативної поведінки конкретного чиновника, а як частину аморальності певного суспільства і держави, рівень якої, у свою чергу, визначається ступенем занепаду моралі та права в межах того чи іншого соціально-політичного утворення.

4. Подальше вдосконалення правового інструментарію протидії та запобігання корупції має відбуватися не в локальному як зараз, а в комплексному форматі здійснення системних змін, невід’ємною складовою якого є адміністративна реформа, спрямована на вдосконалення діяльності всіх рівнів вітчизняного чиновництва.

5. Оптимальне та якісне використання адміністративно-правового інструментарію дозволяє сподіватись на позитивні результати чергового етапу адміністративної реформи, а отже, на докорінні зміни організації та функціонування державно-владного апарату, що, відповідно, спричинить локалізацію та поступове зменшення корупційних проявів на теренах України.

### Список використаних джерел:

1. США знову закликають Україну долати корупцію [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.radiosvoboda.org/content/article/26749496.html>

2. Corruption perceptions index 2012 – Results [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.transparency.org/cpi2012/results>

3. І через рік після Майдану Україна лишається найкорумпованішою країною Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ti-ukraine.org/news/oficial/5053.html>

4. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 р. // Відомості Верховної Ради. – 2011. – № 40. – Ст. 404.

5. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 21. – Ст. 943.

6. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. // Урядовий кур’єр. – 2010. – 14 грудня. – С. 5–6.

7. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтня 2014 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2472.

8. Порошенко призначив членів конкурсної комісії Антикорупційного бюро [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/news/2014/12/21/7052764>

9. Курінний С. В. Предмет і об’єкт адміністративного права України : монографія / С. В. Курінний. – Дніпропетровськ : Юрид. акад. М-ва внутр. справ ; Ліра ЛТД, 2004. – С. 90–91.

10. Курінний С. В. Реформування українського адміністративного права: декілька тез про сутність процесу / С. В. Курінний // Адміністративне право і процес. – 2013. – № 2. – С. 5–15.