

В. О. Паутов, здобувач кафедри публічного управління та адміністрування Інституту підготовки кадрів Державної служби зайнятості України

ЯВИЩЕ КОРУПЦІЇ ТА РОЛЬ ОРГАНІВ ІЗ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

У статті з'ясовано основні підходи науковців до розуміння сутності поняття «корупція» та запропоновано власне визначення, а саме, на думку автора, під корупцією варто розуміти складний соціальний феномен, який виникає під час реалізації державного управління з боку уповноважених на це осіб, які здійснюють корупційні дії, приховують ці дії та сприяють їм шляхом зловживання наданою їм владою у напрямі задоволення власних інтересів або інтересів третьої особи. Виділено основні суб'єкти відповідальності за корупційні правопорушення. Охарактеризовано ступені відповідальності за корупційні діяння. Виділено основні форми корупції в органах публічної влади. Виявлено, що в Україні функціонує низка таких державних органів, які відповідальні за протидію корупції: Державне бюро розслідувань (ДБР), Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП), Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), Вищий антикорупційний суд (ВАС), консультативно-дорадчий орган при Президентові України – Національна рада з питань антикорупційної політики. Наша держава має чітко сформовану систему владних структур і громадських об'єднань, які покликані боротися з корупційними проявами. Суб'єктів протидії корупції можна розподілити так: антикорупційна політика – Верховна Рада України (виконує роль законодавчого та контролюючого через функціонування відповідного профільного комітету органу), уряд, Національна рада з питань антикорупційної політики, Національне агентство з питань запобігання корупції; запобігання корупції – перебуває у межах відповідальності Національного агентства з питань запобігання корупції, органи прокуратури, відповідних органів державної влади, громадських організацій, інших об'єднань громадян; протидія та подальший судовий розгляд, покарання за корупційні діяння – перебуває у межах відповідальності органів прокуратури та Національного антикорупційного бюро України. Роль боротьби з корупцією, як свідчить світова практика, зазвичай охоплює вплив на дві важливі сфери: сферу державного управління та сферу бізнесу. В обох сферах протидія корупції має забезпечуватися перш за все ефективною нормативно-правовою базою як на національному, так і на міжнародному рівнях. Запропоновано основні шляхи протидії корупції.

Ключові слова: корупція, корупційні діяння, корупційні злочини, протидія корупції, органи з протидії корупції, роль протидії корупції.

V. O. Pautov. The corruption phenomenon and the role of anti-corruption bodies

The article clarifies the basic approaches of scientists to understanding the essence of the concept of "corruption" and proposes its own definition, namely, in the author's opinion, corruption should be understood as a complex social phenomenon that arises in the course of public administration implementation by persons authorized to do engage in corruption, conceal, and assist in the misuse of power given to them by the authorities in order to satisfy their own interests or those of a third party. The main subjects of responsibility for corruption offenses are identified. The degree of responsibility for corruption is characterized. The main forms of corruption in public authorities are highlighted. It is revealed that in Ukraine there are a number of the following government bodies responsible for combating corruption: the State Bureau of Investigation (DDA), National Anti-Corruption Bureau of Ukraine (NABU), Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office (SAP), The National Agency for the Prevention of Corruption (NACC), The High Anticorruption Court (SAC), advisory and advisory body to the President of Ukraine – National Council on Anti-Corruption Policy. Our state has a well-formed system of governmental structures and public associations that are designed to combat corruption. The subjects of combating corruption can be divided as follows: anti-corruption policy – the Verkhovna Rada of Ukraine (acting as a legislative and controlling body through the functioning of the relevant profile committee

© В. О. Паутов, 2019

of the body), the government, the National Council for Anti-Corruption Policy, the National Agency for the Prevention of Corruption; prevention of corruption – falls within the responsibility of the National Agency for the Prevention of Corruption, prosecutors, relevant state authorities, public organizations, other citizens' associations; counteraction and further trial, punishment for corruption – is within the responsibility of the prosecuting authorities and the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. The role of the fight against corruption, as evidenced by international practice, usually covers two important areas: public administration and business. In both areas, the fight against corruption must be ensured, above all, by an effective legal and regulatory framework, both nationally and internationally. The main ways of counteracting corruption are suggested.

Key words: corruption, corruption, corruption crimes, counteraction to corruption, anti-corruption bodies, role of counteraction to corruption.

Постановка проблеми. Вивчення корупції як явища та оцінка значення, що мають органи, які протидіють корупційним процесам, стають все більш актуальними в умовах розвитку Української держави з верховенством права і демократії та за гострої необхідності подолати корупцію в Україні і реформування української законодавчої системи в галузі боротьби з корупцією. У нашій країні, як і скрізь за кордоном, корупція вважається істотним політичним, економічним і соціальним негативним явищем. Її визнають однією з найбільш загрозливих проблем нашого часу, що чинить вплив на результативність роботи державних владних органів, гальмуючи розвиток економіки та будучи загрозою для багатьох елементів, що має конституційний та суспільний устрій, не варто забувати і про шкоду для цілісності державної національної безпеки. Корупцією підриваються принципи, на яких тримається демократичний лад, довіра до владної системи, порушуються засади правової, справедливої держави, яка проголошує рівність перед законодавством, відповідальність за власну діяльність, чесну конкуренцію; вона викликає зростання тіньових економічних процесів і знижує державний авторитет на рівні міжнародного співтовариства. Якщо не забезпечити системну протидію корупції державної влади та громадськості, вона може поширитися та вкоренитися в суспільних взаємовідносинах і системі держави загалом. Аналіз цієї проблеми відіграє важливу роль для практичного покращення української законодавчої системи в галузі боротьби з корупцією та для підвищення рівня правозастосовних процесів у зазначеній галузі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню цього питання свою увагу присвятили такі науковці як, А. Долгова, С. Задорожний, О. Кальман, Е. Лазарев, С. Лазаренко, М. Мельник, І. Печенкін, С. Серьогін та інші. Однак незгасаючий вплив цього явища актуалізує подальші наукові дослідження цієї проблематики.

Мета статті – проаналізувати сутність та особливості явища корупції та з'ясувати роль органів із протидії корупції.

Виклад основного матеріалу. За свідченням окремих енциклопедичних словників, «корупцію» вважають поняттям, що є похідним від лат. «corruptio», яке пов'язане із «псуванням», «розбещенням», а отже, його слід сприймати як розбещення певних посадовців державної системи, соціальну корозію, якій піддається державна влада і суспільний лад загалом. Варто згадати, що як вчені-правознавці, так і практики в Україні не дійшли єдиної чіткої версії щодо трактування корупції. Серед основних підходів до визначення корупції можна виділити такі, що тлумачать корупцію через вияв:

- підкупу-продажності держслужбовців;
- перевищення своїх повноважень із метою збагачення або отримання інших благ будь-якого характеру;
- недобросовісного використання посадового та авторитетного становища в особистих інтересах або інтересах інших;
- процесів, що свідчать про належність їх до організованої злочинної діяльності.

За визначенням С. Серьогіна: «Корупція – це негативне соціальне явище, джерело економічних, політичних і соціальних ризиків для українського соціуму. Насамперед, руйнівна дія корупції проявляється в падінні престижу й авторитету влади на всіх рівнях, руйнуванні моральних основ суспільства, зрощуванні корумпованої частини публічних службовців із тіньовими кримінальними колами, небезпеці розвитку псевдогромадянських соціальних відносин. Соціальні аспекти корупції проявляються в політичній, економічній, культурній й інших сферах життєдіяльності українського суспільства в масштабах, близьких до критичного показника. Вплив корупції на адміністративне й соціальне середовище державних службовців, трансформацію їхніх моральних норм і цінностей, корпоративну культуру державної служби сьогодні дуже значний» [2].

На нашу думку, під корупцією варто розуміти складний соціальний феномен, який виникає під час реалізації державного управління з боку уповноважених на це осіб, які здійснюють корупційні дії, приховують ці дії та сприяють їм шляхом зловживання наданою їм владою у напрямі задоволення власних інтересів або інтересів третьої особи.

Основні чинники, що сприяють появі та поширенню корупційних явищ, представлені таким:

- історичними передумовами ставлення до корупції;
- невисокою моральністю певних суспільних прошарків;
- перехідним типом економічної системи держави;
- мінливістю розвитку політики, яка призводить до протиправного збагачення деяких громадян;

- недосконалою законодавчою базою в галузі боротьби з корупцією;
- потребою в покращенні методології вияву злочинів, які мають корупційний підтекст.

Слід сказати, що останній пункт виявляється тільки у межах деяких відносин державно-правового характеру, але дещо дискусійним ми вважаємо включення до корупційних злочинів тільки тих із них, що пов'язані з діяльністю посадовців.

У межах нашої держави протидія корупційним правопорушенням, скоєним органами державної влади, і досі має гостру актуальність. Об'єктивними факторами її динаміки засвідчується, що завдяки корупції створюється суттєва небезпека для життя і функціонування суспільства, водночас сьогодні масштаб її поширення є реальною загрозою нацбезпеці. У зв'язку з цим завдання протидії корупції зараз мають загальнодержавне та пріоритетне значення. Антикорупційна діяльність уже вийшла за формальні межі, ставши постійним об'єктом уваги владної верхівки країни, громадських об'єднань. Ця діяльність супроводжується підвищеною увагою до неї з боку ЗМІ та процесом, за якого активізується громадянська позиція українського населення. Реалізацією способів антикорупційної діяльності в межах державних владних органів передбачається чітке усвідомлення масштабів цього поняття.

Від часу, коли 1995 року було створено Індекс сприйняття корупції, провідним продуктом аналізу Transparency International є провідний світовий показник корупційної діяльності в межах державного сектору. Індексом щороку пропонується висновок щодо відносного корупційного рівня стосовно рейтингу всіх світових країн. 2012 року Transparency International було переглянуто методики, які застосовуються для того, щоби створити індекс і порівняти бали, що є виразником щорічних результатів. ІСЦ 2018 року спирається на 13 анкетувань та оцінок експертів для визначення корупційного рівня в державній системі 180 держав та територій, яким виставляють бал від 0, який свідчить про сильну корумпованість, до 100, що говорить про повну її відсутність. На рис. 1 наведено динаміку рівня Індексу сприйняття корупції в Україні за 2014–2018 роки.

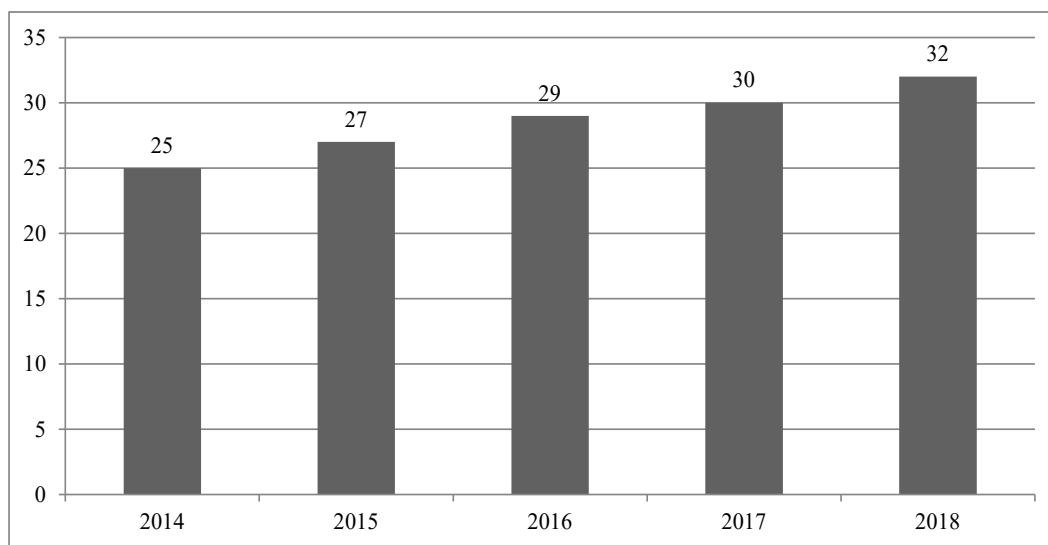


Рис. 1. Динаміка рівня Індексу сприйняття корупції в Україні за 2014–2018 роки
Джерело: розроблено за матеріалами [4]

За рівнем сприйняття корупції наша корупція зрівнялася з африканськими країнами та країнами так званого третього світу. Водночас позитивним є той факт, що рівень Індексу сприйняття корупції в Україні покращується з року в рік протягом 2014–2018 років і наприкінці 2018 року становить 32.

У цьому контексті була затверджена «Стратегія розвитку Національного агентства з питань запобігання корупції на 2017–2020 роки та плани з її реалізації. Відповідно до зазначеної Стратегії Україна взяла на себе зобов'язання протидіяти корупції, приєднавшись до основних міжнародно-правових актів: Конвенції ООН проти корупції та антикорупційних конвенцій Ради Європи. Міжнародні механізми антикорупційного моніторингу (GRECO, Антикорупційна мережа ОЕСР для країн Східної Європи та Центральної Азії, Механізм моніторингу виконання Конвенції ООН проти корупції) надали Україні рекомендації щодо заходів із протидії корупції. Україна зобов'язалася регулярно оновлювати і впроваджувати національні плани дій у межах Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд». Заходи щодо запобігання та протидії корупції є ключовими умовами для співпраці України з МВФ, ЄС (особливо в межах Плану дій щодо лібералізації візового режиму), США та іншими міжнародними партнерами» [3].

В Україні функціонує низка таких державних органів, які відповідальні за протидію корупції: Державне бюро розслідувань (ДБР), Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП), Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), Вищий антикорупційний суд (ВАС), консультативно-дорадчий орган при Президентові України – Національна рада з питань антикорупційної політики. Наша держава має чітко сформовану систему владних структур і громадських об'єднань, які покликані боротися з корупційними проявами.

Суб'єкти протидії корупції можна розподілити так: антикорупційна політика – Верховна Рада України (виконує роль законодавчого та контролюючого через функціонування відповідного профільного комітету органу), уряд, Національна рада з питань антикорупційної політики, Національне агентство з питань запобігання корупції; запобігання корупції – перебуває у межах відповідальності Національного агентства з питань запобігання корупції, органів прокуратури,

відповідних органів державної влади, громадських організацій, інших об'єднань громадян; протидія та подальший судовий розгляд, покарання за корупційні діяння – перебуває у межах відповідальності органів прокуратури та Національного антикорупційного бюро України.

Варто звернути увагу на те, що «антикорупційною стратегією охоплені всі ключові сегменти правовідносин, які виникають як під час професійної діяльності з протидії корупції уповноважених на це державних (зокрема, правоохоронних) органів, так і під час заходів, спрямованих на реалізацію превенції (тобто запобігання злочинності та корупції). З огляду на розроблені й прийняті антикорупційні плани та нормативи у відповідних правоохоронних та інших державних органах прокуратура зможе ефективніше координувати їхню діяльність у сфері протидії злочинності та корупції під час виконання покладених на неї функцій (стаття 121 Конституції України)» [1].

Зважаючи на те, що закон виконує інтегруючу функцію під час регуляції боротьби з корупцією, та на вищевикладене, можемо констатувати, що прокуратурі належить окрема, самостійна і водночас системооб'єднуюча роль. Як особливий державний орган, вона не вступає у протистояння з іншими спеціально уповноваженими суб'єктами в галузі боротьби з корупцією, а, навпаки, допомагає реалізувати їхню компетенцію, використовуючи власні законодавчо визначені повноваження і правові засоби (використання нагляду, представництва), тоді як у «Національному антикорупційному бюро України, яке згідно зі статтею 1 відповідного закону є державним правоохоронним органом, що має запобігати, виявляти, припиняти, розслідувати корупційні правопорушення, віднесені до його підслідності, а також запобігати вчиненню нових, створюється, як зазначено в статті 31, Рада громадського контролю. Вона формується на засадах відкритого та прозорого конкурсу й уповноважена заслуховувати інформацію про діяльність, виконання планів і завдань Національного бюро; розглядати звіти Національного бюро та затверджувати свої висновки щодо них; обирати з її членів двох представників, які входять до складу дисциплінарної комісії Національного бюро. Рада має й інші права, передбачені відповідним положенням про неї. Зазначимо, що завданням Національного бюро є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці» [1].

Роль боротьби з корупцією, як свідчить світова практика, зазвичай охоплює вплив на дві важливі сфери: сферу державного управління та сферу бізнесу. В обох сферах протидія корупції має забезпечуватися перш за все ефективною нормативно-правовою базою як на національному, так і на міжнародному рівнях. На нашу думку, серед основних шляхів протидії корупції є виконання таких кроків:

- закріпити чіткі правові приписи актів, що спрямовані на протидію корупції;
- забезпечити прозорість правозастосовних процедур;
- встановити реальний контроль щодо практичного дотримання норм антикорупційного законодавства;
- створити та забезпечити постійний моніторинг системи органів, яка веде протидію корупції;
- забезпечити невідворотність відповідальності за корупційні діяння.

Ми вважаємо, що неможливо повноцінно реалізувати законодавчі положення, якщо належно не функціонуватиме правозастосовна практика. Зараз потрібно вдосконалити правозастосовну практику, адже рекомендації щодо втілення антикорупційної законодавчої бази є морально застарілими документами. Беручи до уваги те, в якій динаміці розвивається антикорупційне законодавство, варто зазначити, що правозастосовні рекомендації є, безумовно, невідповідними для законодавства.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, з огляду на вищезазначене можемо дійти таких висновків. Держполітика, спрямована на протидію корупційним діянням, є невіддільною частиною системи боротьби проти корупції, яка перетворюється на реальну загрозу для національної безпеки та конституційного ладу нашої країни. Під час процесу набуття антикорупційними органами вагомішого значення варто по-слуговуватися міжнародним досвідом і вдатися до запровадження прогресивних напрацювань передових держав Європи, ратифікуючи надалі міжнародні акти та імплементуючи їхні принципи до національного законодавства. Подальші наукові дослідження в цьому напрямі є перспективними, зокрема, можна провести порівняльно-правовий аналіз того, в якому стані перебуває сучасна антикорупційна боротьба в Україні та решті європейських країн; проаналізувати, як еволюціонувала роль антикорупційних структур у нашій країні та державах Євро-союзу; дослідити трансформацію української законодавчої бази в галузі боротьби з корупцією.

Список використаних джерел:

1. Печенкін І.В. Антикорупційна реформа в Україні: місце і роль органів прокуратури як координатора протидії злочинності та корупції. *Віче*. 2015. № 4. С. 24–27.
2. Серьогін С.С. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади. *Університетські наукові записки*. 2009. № 4. С. 284–289.
3. Стратегія розвитку національного агентства з питань запобігання корупції на 2017–2020 роки та плани з її реалізації. *Національне агентство з питань запобігання корупції*. URL: <https://nazk.gov.ua>.
4. Transparency International. Official site. URL: <https://www.transparency.org/cpi2018>.

References:

1. Pechenkin I.V. (2015) “Antykoruptsijna reforma v Ukraini: mistse i rol’ orhaniv prokura-tury iak koordynatora protydii zlochynnosti ta koruptsii” [“Anti-corruption reform in Ukraine: the place and role of prosecutors as coordinator of combating crime and corruption”]. *Viche [Viche]*. № 4. P. 24–27. [Ukrainian].
2. Ser’ohin S.S. (2009) “Mekhanizmy poperedzhennia ta protydii koruptsii v orhanakh pub-lichnoi vlady” [“Mechanisms for prevention and counteraction of corruption in public authorities”]. *Universytets’ki naukovi zapysky [University research notes]*. № 4. P. 284–289. [Ukrainian].
3. Strategy for the development of the National Agency for the Prevention of Corruption for 2017–2020 and plans for its implementation. *National Anti-Corruption Agency*. URL: <https://nazk.gov.ua>. [Ukrainian].
4. Transparency International. Official site. URL: <https://www.transparency.org/cpi2018>. [English].