

Розділ 1

Теорія та історія держави і права; історія політичних та правових учень. Конституційне право; муніципальне право. Філософія права

УДК 340.12

А.Й. Француз

*Герой України, заслужений юрист України,
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедрою державно-правових дисциплін,
Університету економіки та права «КРОК»*

В.С. Полищук

*аспірантка,
Університет економіки та права «КРОК»*

Корупція в державному секторі: теоретико-правовий аспект

У статті досліджено корупційні явища в державному секторі України. Автор статті окремо з'ясувала передумови виникнення корупції та встановила причинно-наслідкові зв'язки корупції в державному секторі.

Ключові слова: корупція, зловживання, запобігання, державні службовці, органи державної влади

А.И. Француз

*Герой Украины, заслуженный юрист Украины,
доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин,
Университета экономики и права «КРОК»*

В.С. Полищук

*аспирантка,
Университет экономики и права «КРОК»*

Коррупция в государственном секторе: теоретико-правовой аспект

В статье исследованы коррупционные явления в государственном секторе Украины. Автор статьи отдельно выяснила предпосылки возникновения коррупции и установила причинно-следственные связи коррупции в государственном секторе.

Ключевые слова: коррупция, злоупотребления, предотвращения, государственные служащие, органы государственной власти

A. Frantsuz
*Hero of Ukraine, honored lawyer of Ukraine,
doctor of law, professor,
head of the department of state and legal disciplines
“KROK” University*

V. Polishchuk
*postgraduate,
“KROK” University*

Corruption in the public sector: theoretical and legal aspects

The article investigates corruption phenomena in the public sector of Ukraine. The author of the article separately identified the preconditions for the emergence of corruption and identified the causal relationships of corruption in the public sector.

Key words: corruption, abuse, prevention, civil servants, state authorities

Постановка проблеми

Проблема корупції в Україні має свої давні історичні коріння. Надзвичайно гостро це питання постає у державному секторі, що суттєво впливає на подальшу долю держави та її розвиток. Актуальність дослідження визначається тим, що хоча корупцію інтерпретують як негативне соціальне явище в державному секторі управління, проте корупція набуває дедалі більшого поширення в українських процесах державотворення. Своєю чергою це перешкоджає розвитку демократичних засад управління суспільством.

Досліджень корупції в державному секторі існує небагато, більшість із них має фрагментарний характер. Дана стаття допоможе пролити світло на прогалини, які ще існують в українській історико-правовій науці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Увагу науковців все більше привертає проблема корупційної складової, зокрема у державному секторі, глибина корупційних процесів, метастази враження на рівні держави і суспільства. Дану проблематику досліджували В. Валле, А. Француз, О. Костенко, М. Мельник, С. Клімова та інші.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Рівень поширеності корупційних проявів дає підстави стверджувати, що корупція проникла і вразила всі державні сектори управління, практично без виключення. Тому автори статті звертають особливу увагу на теоретико-правовий аспект корупції в державному секторі, який несе соціальну загрозу українській державі та суспільству.

Формулювання цілей статті

Метою статті є аналіз теоретико-правового аспекту корупції в органах державної влади.

Виклад основного матеріалу дослідження

Вразливість державного сектору України до корупції вкорінилася ще за радянських часів. Тривалий період наша держава перебувала під владою подвійних стандартів, коли проголошувалось одне, а в реаліях відбувалось інше – корупція, тоталітаризм, безправ'я. Саме тому правова культура і ментальність українців за своїм ставленням до права помітно відрізняється від населення країн демократичного спрямування, зокрема Європи.

В. Валле у книзі «Корупція: роздуми після Майдану» розмірковує: «Комуніс-

тичний режим не виховав у громадян поваги до права. У Радянському Союзі мораль та право існували окремо одне від одного. У той час, як у розвинених демократіях право позиціонується здебільшого як втілення моралі, за радянського режиму воно було виключно інструментом здійснення влади правлячою партійною номенклатурою. До певної міри радянські закони були пропагандистським інструментом боротьби комуністичного режиму із західною ліберальною демократією, а не правилами, що підлягали безперечному застосуванню – незалежно від соціального статусу суб'єкта відповідальності» [2, с. 170].

Варто зауважити, що проблема корупції в Україні бере початок із давніх часів, а особливої гостроти набула в період транзиту держави від планової до ринкової економіки. Цей період можна назвати інкубацією корупції в новітній історії України. Це пов'язано з несправедливим розподілом капіталу в першій половині 1990-х років. Відсутність відповідної культури власника, глибокого розуміння даної категорії, відсутність чіткої законодавчої бази і необхідної правосвідомості призвели до несправедливого розподілу державної власності, що залишилась у спадок від Радянського Союзу. В подальшому ці негативні процеси лише наростали, прогресували і одночасно вимагали суспільного врегулювання, при чому в даному контексті мова йде саме про законодавче врегулювання. Сформована на той час так звана правляча еліта створила умови виключно для накопичення власного капіталу та його захисту у власних злочинних інтересах.

Не можна не погодитися з виконавчим директором (2015 р.) антикорупційної організації Transparency International Україна Олексієм Хмарою, який тоді наголосив, що корупція є однією з причин неефективного використання фінансових ресурсів держави, стрімкого розшарування суспільства, переорієнтації роботи органів влади на придушення механізмів протидії цьому явищу (у формі, наприклад, обмеження свободи преси, тиску на неурядові організації, переорієнтації діяльності судової та правоохоронної систем на задоволення ін-

тересів правлячої корумпованої еліти, обмеження прав і свобод людини) [14].

У контексті аналізу теоретико-правового аспекту корупції в державному секторі та неповаги до права в Україні показовими, на наш погляд, є результати дослідження, проведені у Болгарії, Словаччині, Чеській республіці та Україні у 1996–1998 рр. Так, українці набагато частіше, ніж громадяни вище зазначених країн, заявляли, що люди «можуть не виконувати закон або ухилятися від його виконання», якщо такий закон є «вкрай недоцільним або несправедливим» (59% респондентів з України). Для порівняння, частка опитаних, які поділили таку ж точку зору, в Чеській республіці становила 32%, у Болгарії – 37%, Словаччині – 47% [8, с. 110].

У результаті дослідження було виявлено, що хоча у другій половині 1990-х рр. українці засуджували хабарництво, однак більшість із них виправдовували корупцію, особливо побутову.

Варто вказати, що у вище вказаний період фактично відбулося зрощення рейкової бізнес-еліти з політичною елітою, внаслідок чого створено олігархічно-кримінальне управління в Україні, яке домінує до сьогодні. Одночасно з процесом корупційно-кримінального накопичення капіталу відбувався інший процес – гіперінфляція української економіки, яка призвела практично до повного зубожіння населення. Своєю чергою це поляризувало суспільство на багатих і бідних з відсутністю середнього класу, призвівши до необхідності фактичного виживання.

Досліджуючи дану проблематику, слід звернутися до основного антикорупційного акту держави – Закону України № 1700 від 14.10.2014 р. «Про запобігання корупції», який визначає корупцію як використання особою 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 [11].

У контексті вище зазначеного можна стверджувати, що корупція загрожує суспільному порядку і знищує державні ін-

ституту, здійснюючи при цьому значний негативний вплив на соціально-політичні процеси. Для запобігання і протидії корупції доцільно, на нашу думку, перш за все, виокремити певні теоретико-правові аспекти корупції в державному секторі та деталізувати його вплив на розвиток сучасного демократичного суспільства в Україні. Корупція – це є корозія суспільних відносин та устоїв, адже найважливішою функцією держави є забезпечення правопорядку і безпеки громадян своєї держави та надання необхідного державного сервісу. Тому, на наш погляд, корупція фактично знешкоджує всі ці базові поняття і функції держави, оскільки правопорядок як такий перестає існувати, оскільки на будь-яке рішення суду чи правоохоронного органу впливають корупційні механізми. Державний апарат зумисно створює перешкоди з метою вимагання оплати за надання послуг. У результаті корупція породжує тотальну недовіру громадян до держави, спотворює і знищує мораль і правосвідомість суспільства.

Зокрема, як зазначає В.Я. Настюк, багато із сьогоднішніх приватних капіталів в Україні на певних стадіях були одержані з трьох джерел: торгівлі, фінансів і сировини. Перша стадія переходу країни до капіталізму характеризувалася порушенням рівноваги у системі ціноутворення. Можна було купити товари в країні за старими фіксованими цінами, а продавати їх за новими ринковими. На думку автора, саме це відкривало необмежені можливості для зловживань. Державні кошти, що авансувалися в промисловість, сільське господарство, будівництво, транспорт і зв'язок, швидко перетворювалися на торговельно-спекулятивний і фінансово-лихварський капітал (особливо з появою комерційних банків, страхових компаній, кредитних спілок). Ці засоби були використані переважно кримінальними структурами, які частково повернули їх після того, як одержали величезні відсотки зиску, а гроші в результаті інфляції значно подешевшали. В.Я. Настюк наголошує, що спокуса корупції особливо велика на тлі низької заробітної плати. Тому спонукальним мо-

тивом для значного числа чиновників залишатися на державній службі значною мірою була можливість зловживати своїм службовим положенням [9, с. 20].

Важливо зауважити, що в процесі переходу з планової до ринкової економіки відбулося не лише збагачення певного прошарку населення та його перехід до стану накопичення первинного капіталу, а й зuboжіння решти населення, яке втратило роботу у зв'язку з ліквідацією робочих місць на великій кількості виробничих підприємств, що закривалися. В подальшому така ситуація в суспільстві породила корупційні процеси – більша частина населення знизу докладала зусиль для банального виживання, а менша частина населення зверху продовжувала накопичувати свій капітал. У результаті з обох сторін почали використовувати неформальні корупційні зв'язки. Для отримання сервісу від держави, населення змушене було теж давати певні хабарі, що згодом увійшло в традиційну культуру, створюючи корупційну синергію.

В даному контексті слід зазначити, що у світовому Індексі сприйняття корупції (CPI) за 2016 рік Україна отримала 29 балів зі 100 можливих, посівши 131 місце зі 176 країн. Цю сходинку з показником 29 балів Україна розділила з Казахстаном, Росією, Непалом та Іраном. Такої оцінки цілком недостатньо для країни, влада якої назвала боротьбу з корупцією головним пріоритетом держави. Саме просування антикорупційної реформи сприяло покращенню нашої позиції у світовому рейтингу. Однак відсутність дієвої судової системи та фактична безкарність корупціонерів не дає Україні зробити потужний ривок уперед і подолати 30-бальний бар'єр, що зветься «ганьбою для нації». Як прокоментував результати CPI-2016 виконавчий директор Transparency International Україна Ярослав Юрчишин, саме проблеми безкарності та недієвої системи правосуддя не дають Україні здійснити прорив у подоланні корупції: «За останні роки Україна пройшла багато випробувань і досягла певних позитивних змін на рівні розкриття публічних фінансів, нетерпимості населення до

корупції, нового антикорупційного законодавства. Але безкарність, яку досі відчувають корупціонери, зводить нанівець позитивні досягнення і не дає реформі відбутися» [15].

Міжнародна організація «Транспаренсі Інтернешнл» з активною пропагандою та періодичними нарадами з компаніями робить спроби змінити сценарій, що забезпечує більшу прозорість та підзвітність, які безпосередньо впливають на зміцнення державності та ідеологічної єдності країни.

Слід погодитися з О.М. Костенко, що підвищення політичної культури як елемента соціальної культури має відбуватися не лише відносно представників влади, а й громадян, корупційна активність яких завжди є наслідком поширення корупції [6, с. 85].

Викорінення корупції вимагає від держави здійснення комплексних реформ, спрямованих на ліквідацію факторів, що стимулюють корупцію. Наразі відбулися реформа державних органів, реформа державної служби, реформа правоохоронних органів, триває вдосконалення антикорупційного законодавства, потребує реформування судова система. Фактично знешкодження корупції є необхідною умовою існування держави. Громадянська позиція в цьому процесі відіграє надзвичайно важливу роль.

Причини, наслідки та механізми протидії корупції в Україні визначив у монографії Є.В. Невмержицький, наголосивши, що корупція за своїм змістом проявляється у трьох аспектах: політичному, соціально-економічному та правовому [10]. На нашу думку, в теоретико-правовому аспекті корупція є багатограним явищем, тож при визначенні її змісту необхідно врахувати ще й інші аспекти, зокрема моральний (етичний).

Варто погодитися з М.І. Мельником, що збереження відповідної системи моральних цінностей у суспільстві є стратегічним напрямом запобігання корупції. Отже запобігання подальшій моральній деградації шляхом виховання належного рівня правової культури в суспільстві слу-

гуватиме ефективним чинником в антикорупційній діяльності [7, с. 202].

На сьогодні корупція – не лише формалізоване правопорушення, а спосіб мислення, спосіб життя, елемент побутової культури та традиції. Тому саме формування моральних цінностей є необхідним елементом антикорупційної культури.

Аналізуючи дану тему, слід звернутися до Конституції України [5], де в статті 19 ідеться: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Корупцію в державних органах влади можна подолати тоді, коли закони ухвалюватимуться не лише на папері, а й виконуватимуться чиновниками на місцях. Саме зловживання чинним законодавством та повноваженнями породжує корупцію державних установах.

Це переконливо свідчить про те, що задля запобігання корупції в державному секторі чиновникам важливо дотримуватися принципів доброчесності, відкритості, публічності, доступності та принциповості.

Обсяги корупції в державному секторі можуть залежати від характеру законів, що приймаються: чим більше державні структури наділяються значними повноваженнями, розподільчими та дозвоільними функціями, тим більше можливостей для зловживання з боку влади. В цьому аспекті досить важливим є недопущення монополізації владних повноважень будь-якої окремої владної структури або однієї особи. В цілому можна виділити такі антикорупційні заходи:

- мінімізація розподільчих та дозвоільних функцій;
- підвищення професійних якостей посадовців, розмежування функцій, уточнення сфери компетенції і зменшення сфери особистісного, суб'єктивного чинника;
- посилення внутрішнього та зовнішнього фінансового контролю;
- підвищення ролі громадського контролю за діяльністю державних та політичних діячів тощо [3, с. 45].

Варто зауважити, що вагому роль для забезпечення протидії корупції відіграє громадянське суспільство. Безсумнівно, треті сторони мають бути залучені до будь-якого процесу в державному секторі. Ця спільна відповідальність є основою цілісності засад антикорупційної політики в цілому.

Як зазначає А.Й. Француз, однією з головних ознак громадянського суспільства є незалежність від держави. Держава і громадянське суспільство повинні йти курсом взаємодії, а не протистояння, утверджуючи стратегію співробітництва, порозуміння, розвитку задля забезпечення стабільності громадянського суспільства, потрібна його консолідація, що є головним і першочерговим. Відповідно від демократичного розвитку та консолідації громадянського суспільства залежить його взаємодія (противага, протидія) тоталітаризму, олігархізації, криміналізації, корупційності влади та суспільства [13, с. 17].

Очікування та сподівання українського суспільства полягають у чесності та прозорості роботи державного сектора. Однак корупцію як явище потрібно постійно досліджувати, а також виховувати антикорупційну культуру серед населення.

Потрібно наголосити, що за ініціативою фізичних та юридичних осіб, об'єднань громадян може проводитися громадська антикорупційна експертиза проєктів нормативно-правових актів органів державної влади. Процес проведення громадської експертизи в Україні закріплено постановою Кабінету Міністрів від 05.11.2008 р. № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [12]. На нашу думку, це не лише забезпечує ефективність, але й сприяє зміцненню довіри громадськості до держави.

Зокрема, як наголосила С.М. Клімова, даною постановою визначено процедурні моменти не тільки проведення громадської експертизи, а й урахування розроблених пропозицій і рекомендацій у діяльності органу державної влади. Інститути громадянського суспільства і громадяни

можуть за рахунок власних засобів проводити незалежну антикорупційну експертизу нормативних правових актів. Висновок за наслідками незалежної антикорупційної експертизи має рекомендаційний характер і підлягає обов'язковому розгляду органом, організацією або посадовою особою, яким він направлений, у 30-денний строк з дня його отримання [4, с. 168].

На сьогодні відсутність або погана доступність інформації про процедуру отримання державних послуг є корупційним ризиком. Одним із основних засобів запобігання та протидії корупції є високий рівень поінформованості приватних і фізичних осіб щодо діяльності державного органу влади.

Як зазначає О. Банчук, соціологічні дослідження засвідчують незадоволення громадян та підприємців тим, що ніхто чітко не пояснює, які саме документи потрібні для вирішення справи, і тому змушені по кілька разів відвідувати відповідний державний орган. Зокрема, на це нарікають 48,7% опитаного населення, що зверталося за послугами [1, с. 45].

Процес боротьби з корупцією в Україні є довготривалим, але з теперішніми новими ініціативами існує надія, що в результаті протидії корупції в державному секторі в державі відбудуться позитивні зміни.

Висновки

Отже, проведений аналіз теоретико-правового аспекту корупції дає підстави стверджувати, що в державному секторі корупція виступає руйнівним фактором забезпечення справедливого правопорядку в державі. Корупція гальмує здійснення соціально-економічних перетворень в суспільстві. Однозначно, корупція унеможливує розвиток держави, оскільки рівень корумпованості державної сфери є потужним декаталізатором реформ, сила впливу якого прямо залежить від рівня корупції. Тому розробка правильної сучасної державної антикорупційної політики на всіх рівнях розвитку суспільства, формування і забезпечення належного функціонування справедливої судової, правоохоронної системи є найважливішими завданнями функ-

ціонування держави. Адже за таких умов неможливо створити ефективну політичну систему та консолідувати суспільство для вирішення загальнонаціональних задач. Лише проаналізувавши та усунувши полі-

тичні, економічні, суспільні та морально-психологічні передумови існування корупції в державному секторі ми зможемо розробити ефективні шляхи досягнення цілей розвитку держави.

Література

1. Банчук О. Запобігання і протидія корупції в органах місцевого самоврядування. Практичний посібник / [Банчук Олександр]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А». – 2012. – 88 с.
2. Валле В. Корупція: роздуми після Майдану. – К. : Дух і Літера, 2015. – 280 с.3. Возняк В.І. Антикорупційна політика в Україні: Навчально-методичний посібник. – Тернопіль: ТНЕУ. – 2013. – 241 с.
4. Клімова С.М. та ін. Організація запобігання та протидії корупції в Україні : навч. посіб. / С.М. Клімова, Т. В. Ковальова. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2012. – 200 с.
5. Конституція України від 28 червня 1996 р., №254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Костенко О.М. Наука проти злочинності. Концепція «активної юстиції» // газ. «Дзеркало тижня», 28 серпня 2010 р. – № 31.
7. Мельник М.І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії / М.І. Мельник – К. : Юрид. думка, 2004. – 400 с.
8. Мілер В., Гределанд О., Кошечкіна Т. Звичаєва корупція? Громадяни та уряд у посткомуністичній Європі / пер. з англ. – К. : К.І.С., 2004. – С. 110-111.
9. Настюк В.Я., Белєвцева В.В., Лемешко О.М. Корупція, відповідальність, компроміс: адміністративні та кримінально-правові аспекти : монографія / В.Я. Настюк, В.В. Белєвцева, О.М. Лемешко. – Х. : Право, 2010. – 152 с.
10. Невмержицький Є.В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії / Є.В. Невмержицький – К. : КНТ, 2008. – 364 с.
11. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014 – №49 – Ст. 2056.
12. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. №976 // Офіційний вісник України. – 2008. – №86. – Ст.2889.
13. Француз А.Й. Громадянське суспільство як ефективний механізм запобігання та протидії корупції / А.Й. Француз, А.А. Француз // Правничий вісник Університету «КРОК». – 2013. – Вип. 15. – С. 11-18 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pvuk_2013_15_4
14. Хмара Олексій. Державна програма щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://ti-ukraine.org/_publications/derzhavna-prohrama-schodo-zapobihannya-i-protydiji-koruptsiji-na-2011-2015-roky/
15. Юришин Ярослав. Безкарність та недієве правосуддя тримають Україну на корупційному дні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ti-ukraine.org/news/bezkarnist-ta-nedieve-pravosuddia-trymaiut-ukrainu-na-koruptsiinomu-dni/>