

СЕКЦІЯ 3 ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

УДК 338.242

Губарєв О.О.*кандидат економічних наук,
доцент кафедри менеджменту і адміністрування
Харківської державної академії культури*

ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ СВІТУ

У статті наведено порівняльний аналіз визначення сутності поняття «корупція» в антикорупційному законодавстві в Україні та країнах світу. Визначено, що інституційну основу запобігання і протидії корупції в Україні складають нормативно-законодавче забезпечення, яке визначає та регламентує розвиток запобігання і боротьби з корупцією; програмно-цільовий інструментарій та центр координації та проведення ефективної державної політики запобігання і боротьби з корупцією. Пріоритетними напрямками антикорупційної політики мають стати виявлення та усунення умов, що сприяють або можуть сприяти виникненню корупції, а також заходи із запобігання спробам їх створити.

Ключові слова: економічна безпека країни, корупція, антикорупційна політика.

Губарев А.О. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В УКРАИНЕ И СТРАНАХ МИРА

В статье представлен сравнительный анализ определения сущности понятия «коррупция» в антикоррупционном законодательстве в Украине и странах мира. Определено, что институциональную основу предотвращения и противодействия коррупции в Украине составляют нормативно-законодательное обеспечение, которое определяет и регламентирует предотвращение и борьбу с коррупцией; программно-целевой инструментарий и центр координации и проведения эффективной государственной политики предотвращения и борьбы с коррупцией. Приоритетными направлениями антикоррупционной политики должны стать выявление и устранение условий, способствующих возникновению коррупции, а также меры по предотвращению попытки их создать.

Ключевые слова: экономическая безопасность, коррупция, антикоррупционная политика.

Gubarev A.O. INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR COMBATING CORUPTION IN UKRAINE AND THE WORLD COUNTRIES

The article presents a comparative analysis of the essence of the definition of the concept of «corruption» in the anti-corruption legislation in Ukraine and the countries of the world. It was determined that the institutional framework for preventing and combating corruption in Ukraine is normative and legislative provision that defines and regulates the prevention and fight against corruption; target-oriented instrument and center of coordination and effective public policies to prevent and combat corruption. The priority areas of anti-corruption policy should be the identification and elimination of conditions conducive to the emergence of corruption, as well as measures to prevent the attempts to create them.

Keywords: economic security, corruption, anti-corruption policy.

Постановка проблеми. Корупція – досить складне соціально-економічне явище, наслідки якого проявляються у всіх сферах життєдіяльності суспільства. Поширення корупції та укорінення її в усіх сферах державного управління перешкоджає економічним реформам; порушує взаємодію між державним апаратом, бізнесом і суспільством; стримує надходження внутрішніх та зовнішніх інвестицій; сприяє криміналізації та тінізації економіки; спричиняє поширення у суспільстві правового нігілізму, зневіри у цінності демократії та верховенства права, а відтак, є одним із найбільш загрозливих явищ для економічної безпеки України. За даними Transparency International [1], у рейтингу країн за рівнем корумпованості Україна у 2014 р. посіла 142-ге місце зі 175 країн світу, 26 балів зі 100 можливих вказує на очевидну недостатність зусиль політичної влади в країні та її силових структур для формування спільної позиції щодо протидії корупції, а також на небажання державних органів вважати корупцію загрозою безпеці національній економіці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемі корупції як загрози економічній безпеці присвячено роботи українських дослідників – І. Мазур, М. Мельника, Е. Невмержицького, В. Предборського, М. Хавронюка та зарубіжних учених – В. Андрі-

анова, Л. Гевелинга, Н. Еріашвілі, С. Єчкамова, В. Лаптеакру, С. Роуз-Акермана та ін. Незважаючи на наявність значного надбання в галузі економічних знань, сучасна практика потребує подальшого удосконалення методичних підходів до забезпечення економічної безпеки України шляхом зниження рівня корупції.

Метою статті є дослідження формування інституційних засад запобігання і протидії корупції в Україні та країнах світу.

Виклад основного матеріалу. Нині у світі, з урахуванням особливостей історичного розвитку країн, склалося кілька моделей сприйняття, запобігання і протидії корупції [2]: західноєвропейська (корупція сприймається суспільством як явна аномалія, пов'язана з порушенням закону), азіатська (корупція пов'язана з історією, культурою, традиціями, що обумовили функціонування держави), африканська (влада продається групі основних економічних кланів, що домовилися між собою, або політичними засобами забезпечує надійність їх існування), латиноамериканська (уряд надає можливість «тіньовим» і криміналізованим секторам економіки досягти могутності, яка дорівнює державній).

Корупція не має єдиного загальноприйнятого визначення. Більшість авторів трактують корупцію

як підкуп і продажність державних чиновників, представників структур влади й інших службових осіб, які використовують обійману ними посаду, службові права і владні повноваження для незаконного збагачення, отримання матеріальних та інших благ і переваг як в особистих, так і в групових інтересах. Зарубіжні автори [3; 4] розглядають корупцію як девіантну, або протиправну поведінку, що відхиляється від формальних обов'язків публічної ролі під дією приватних матеріальних чи статусних цілей або порушує правила, які забороняють окремі види стосовно приватного впливу. У роботах [5; 6] корупція розглядається у першу чергу як злочинна діяльність, як елемент (ознака) або різновид організованої злочинності.

Нині представляє складність визначення поняття «корупція» адекватного сучасному рівню розвитку світового законодавства.

Аналіз міжнародно-правових документів також свідчить про наявність різних підходів до визначення поняття «корупція». У Довідковому документі ООН про міжнародну боротьбу з корупцією це поняття трактується наступним чином: «Корупція – це зловживання державною владою для отримання вигоди в особистих цілях» [7]. У керівництві, яке було підготовлено секретаріатом ООН, поняття «корупція» включає: 1) крадіжку, розкрадання і привласнення державної власності посадовими особами; 2) зловживання службовим становищем для отримання невірваних особистих вигід у результаті неофіційного використання офіційного статусу; 3) конфлікт інтересів між громадським обов'язком і особистою користю [7]. З цих визначень видно, що корупція виходить за межі хабарництва.

Експерти Ради Європи дають таке визначення поняття «корупція»: «Корупція – це хабарництво, підкуп та інша поведінка особи, яке наділено відповідальністю в публічному та приватному секторі, яке порушує свої обов'язки, виходячи з його публічного статусу як публічної особи, приватного найманого робітника, незалежного агента або іншого статусу подібного роду, і спрямовано на отримання неправомірних переваг любого роду для себе або іншої особи» [8]. Таким чином, експерти Ради Європи розглядають проблему корупції не тільки в державному, а і в приватному секторі, а до суб'єктів корупційних правопорушень віднесено ще й незалежних агентів.

Україна підписала низку важливих міжнародних антикорупційних угод, зокрема Конвенцію ООН проти корупції, Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією, Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією, Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, але слід відзначити, що жодна з вищезазначених конвенцій не визначає саме поняття «корупція», а містить лише перелік діянь, які визнаються корупційними.

У законодавчих актах країн СНД також не існує єдиного визначення поняття «корупція». При всьому різноманітті поглядів на поняття «корупція», які представлено в законодавстві різних країн, не можна не помітити, що в законодавстві окремих країн, наприклад Молдови, це поняття дається досить вузько, без деталізації суб'єктів корупційних проявів, у законодавстві Киргизстану поняття «корупція» поєднане з поняттям «корупційне правопорушення», що не відповідає міжнародним нормам.

У свою чергу, в деяких країнах взагалі відсутнє загальне визначення поняття «корупція».

Так, у Німеччині відсутнє загальне визначення корупції, проте німецькі науковці і практики не вважають це істотним недоліком законодавства. Вони

вважають, що корупція – це суспільно небезпечне явище, яке складається з конкретних корупційних діянь, за які законом передбачено юридичну відповідальність. Правоохоронні органи Німеччини у своїй діяльності користуються робочим визначенням цього поняття, сформульованим спеціально створеною групою фахівців Міністерства внутрішніх справ і Міністерства юстиції, відповідно до якого під корупцією розуміють дії, під час вчинення яких державні службовці використовують своє посадове становище, щоб збагатитися матеріально чи нематеріально або збагатити третіх осіб. На практиці під корупцією німецькі правоохоронці розуміють хабарництво, розкрадання з використанням посадового становища, нецільове витрачання коштів, інші дії, вчинені державним службовцем всупереч службі з метою збагачення, розголошення службової таємниці, дії, вчинені з дотриманням службових приписів, але в інтересах певних фірм, а також будь-які вчинки, несумісні зі статусом державного службовця [9].

Відповідно до англійського права корупційні діяння об'єднуються в окрему групу кримінальних злочинів, які вчиняються посадовими особами або пов'язані з їхньою діяльністю. Англійське право також не містить визначень таких понять, як «корупція», «корупційне діяння» тощо. Фактично корупція ототожнюється з хабарництвом [10].

Згідно із Законом України «Про запобігання корупції» [11] корупція – це 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 або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, 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, а корупційне правопорушення – діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність.

Масштаби корупції, сфера її розповсюдження та характер наслідків з одного боку чинять суттєвий вплив на стан та розвиток тієї чи іншої економічної системи, з іншого – слугують об'єктивним індикатором благополуччя суспільної системи та її безпеки. Аналіз вітчизняної та зарубіжної літератури за проблемою, показав, що первісні причини прояву, розповсюдження, а також шляхи подолання (регулювання, зниження) корупції та зменшення негативних наслідків для суспільства необхідно шукати в характері управління суспільством, і насамперед в державному управлінні [12].

Антикорупційне законодавство почало формуватися в Україні відразу після набуття державою незалежності у 1991 р. Аналіз чинного законодавства України показує, що нормативно-правову базу протидії корупції становлять відповідні положення Конституції України, законів, постанов Верховної Ради України, указів і розпоряджень Президента, постанов і розпоряджень Кабінету міністрів України, відомчих нормативних актів. Але при створенні антикорупційного законодавства була порушена логіка її формування, яка мала здійснюватися за схемою: концепція – стратегія – закон – програма – підзаконні акти.

Під впливом євроінтеграційних процесів українське антикорупційне законодавство зазнало суттєвих змін. 2013 р. став знаковим у приведенні вітчизня-

ного антикорупційного законодавства до міжнародних стандартів. Верховною Радою було прийнято пакет антикорупційних законів («Про засади запобігання та протидії корупції», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відповідальності за корупційні правопорушення» та «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень»), якими переглядаються превентивні антикорупційні механізми і процедури конфіскації у відповідності з міжнародними стандартами, а також врегульовано питання відповідальності за корупційні правопорушення та введена відповідальність юридичних осіб за скоєння в їх інтересах або від їхнього імені корупційних злочинів. Цими законами розширюється перелік суб'єктів корупції, встановлюється антикорупційні обмеження на державній службі, запроваджуються перевірки при вступі на державну службу, забороняється отримувати подарунки, пов'язані із службою, передбачається декларування майнового стану службовців та близьких родичів, запроваджується антикорупційна експертиза тощо. Також запроваджується кримінальна відповідальність за торгівлю впливом, незаконне збагачення, комерційний підкуп; поширюється відповідальність на осіб, які виконують делеговані їм державою публічні функції влади – аудитор, експерт, арбітражний керуючий, а також на посадових осіб міжнародних організацій та іноземних держав. Важливим є чітке розмежування кримінальної та адміністративної відповідальності за корупцію, відсутність якого сьогодні призводить до уникнення відповідальності за корупційні правопорушення; встановлення відповідальності юридичних осіб за корупцію та визначення порядку притягнення їх до відповідальності [13].

У 2014 р. було прийнято низку антикорупційних законів: Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки [14]; Закон «Про запобігання корупції» [11], Закон «Про Національне антикорупційне бюро» [15].

Основним чинником, який характеризував стан проблеми корупції в Україні, є відсутність політичної волі протидіяти корупції. Незважаючи на ухвалення антикорупційної стратегії та плану дій, а також низки законів, зміни до антикорупційного законодавства щодо криміналізації корупції, встановлення відповідальності юридичних осіб, щодо конфлікту інтересів, владі не вдалося вибудувати цілісної антикорупційної інфраструктури: ні в аспекті формування політики, ні в частині законодавства, ні щодо інституційного забезпечення. Основним рушієм антикорупційних реформ були вимоги чи рекомендації міжнародних організацій, а не усвідомлення владою необхідності відповідних дій. Так, ухвалення КПК мотивувалося зобов'язаннями України перед Радою Європи, а ухвалення антикорупційних законів – імплементацією Плану дій з лібералізації візового режиму з ЄС [16].

Інституційну основу запобігання і протидії корупції в Україні складають нормативно-законодавче забезпечення, яке визначає та регламентує розвиток запо-

бігання і боротьби з корупцією; програмно-цільовий інструментарій та центр координації та проведення ефективної державної політики запобігання і боротьби з корупцією (рис. 1).

До спеціальних антикорупційних законів треба віднести: Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки, затверджені Законом від 14 жовтня 2014 р.; Закон «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р.; Закон «Про Національне антикорупційне бюро» від 14 жовтня 2014 р. Крім того, антикорупційної сфери безпосередньо стосується багато положень інших законів України. Насамперед це: Кримінальний кодекс України (зокрема статті 45, 96-1–96-11, Розділ XVII Особливої частини); Кримінальний процесуальний кодекс України (зокрема Глава 24-1); Кодекс України про адміністративні правопорушення (зокрема Глава 13-А); Закон «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р.; Закон «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму», від 11 серпня 2013 р.; Закон «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р.; Закон «Про здійснення державних закупівель» від 10 квітня 2014 р.;

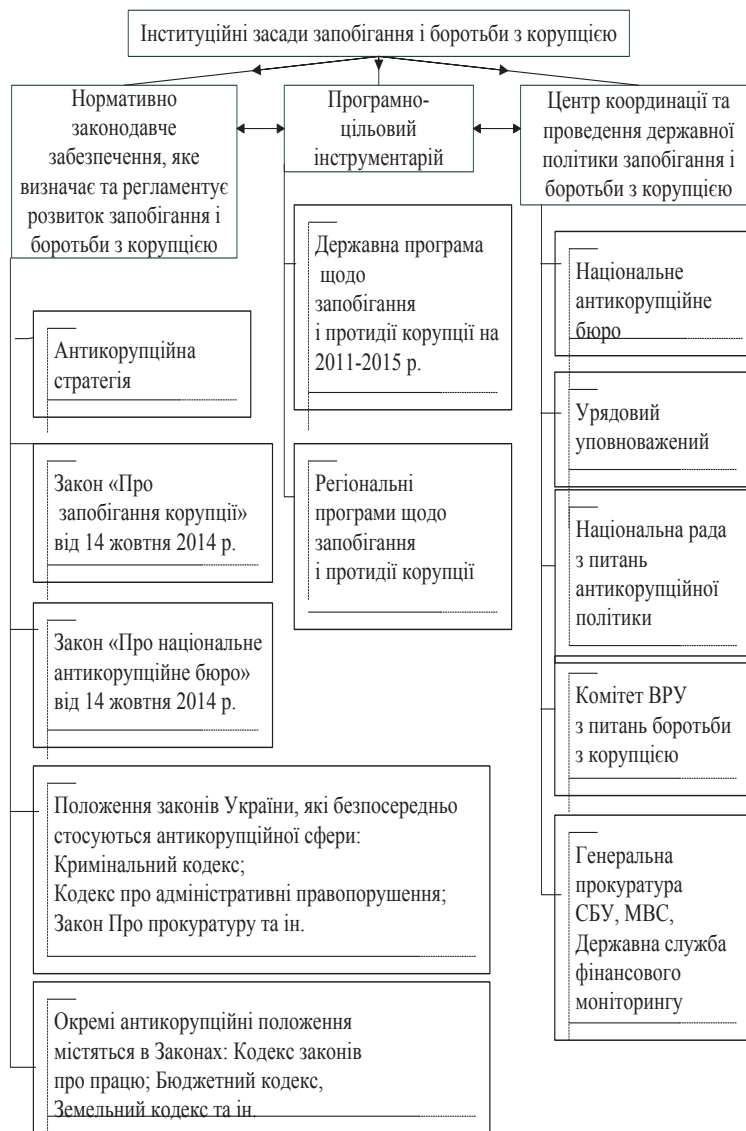


Рис. 1. Інституційні засади запобігання і протидії корупції в Україні

Закон «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» від 8 квітня 2014 р.; Закон «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 р.

Окремі антикорупційні положення містяться також у деяких інших законах, зокрема: Кодекс законів про працю України (статті 36, 41, 235); Бюджетний кодекс України (пункт 9 Прикінцевих та перехідних положень); Господарський кодекс України (статті 22, 64-1); Цивільний процесуальний кодекс України (статті 35, 60); Кодекс адміністративного судочинства України (ст. 53); Земельний кодекс України (статті 135–139); Закон «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» (статті 1, 17, 19, 24, 27); Закон «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» (ст. 28); Закон «Про банки і банківську діяльність» (статті 59–65); Закон «Про статус народного депутата України» (ст. 8); Закон «Про державну службу» (статті 9, 12, 13–16-1, 22, 30, 37); Закон «Про Конституційний Суд України» (статті 16, 19-1); Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» (статті 55, 59-1, 79); Закон «Про вибори Президента України» (статті 48, 50); Закон «Про місцеві державні адміністрації» (ст. 44); Закон «Про банки і банківську діяльність» (ст. 62); Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» (статті 5, 12–13); Закон «Про статус депутатів місцевих рад» (ст. 5); Закон «Про судоустрій і статус суддів» (статті 54, 56, 67, 75, 83, 127); Закон «Про центральні органи виконавчої влади» (статті 11, 19, 20); Закон «Про вибори народних депутатів України» (статті 7, 57); Закон «Про Кабінет Міністрів України» (статті 7, 45-1); Регламент Верховної Ради України (статті 31-1, 37, 85, 87, 93, 173).

Висновки. Таким чином, як показав проведений аналіз, в Україні створено систему антикорупційного законодавства, але вона потребує удосконалення. Особливо це стосується формування логічно пов'язаного ланцюга нормативно-правових актів. У зв'язку з цим є нагальна потреба окреслити напрями дії в сфері запобігання і протидії корупції, які необхідно врахувати при формуванні державної стратегії та програм запобігання і протидії корупції в Україні в системі забезпечення економічної безпеки країни. Інституційну основу запобігання і протидії корупції в Україні складають нормативно-законодавче забезпечення, програмно-цільовий інструментарій, центр координації та проведення ефективної державної політики запобігання і боротьби з корупцією. Пріоритетними напрямками антикорупційної політики мають стати виявлення та усунення умов, що сприяють або можуть сприяти виникненню корупції, а також заходи із запобігання спробам їх створити. Проте нині відсутній перелік системних та послідовних заходів щодо подолання та профілактики коруп-

ції в Україні, а також зниження її впливу на економічну безпеку.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Transparency International [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ti-ukraine.org/corruption-perceptions-index-2014/global-table.html>.
2. Невмержицький Е.В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії: монографія / Е.В. Невмержицький. – К.: КНТ, 2008. – 368 с.
3. Nye J. Corruption and political development: a cost-benefit analysis // *American Political Science*. – 1967. – (61). – P. 417.
4. Лаптеакру В.Д. Борьба с коррупцией в республике Молдова (социальные, уголовные и криминологические аспекты): автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.08 / В.Д. Лаптеакру. – Международный. независ. ун-т Респуб. Молдова. – Кишинэу, 1998. – 22 с.
5. Охотнікова О.М. Посилення кримінальної відповідальності за посадові злочини / О.М. Охотнікова // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 1998. – № 3. – С. 143-148.
6. Терещук О.В. Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення / О.В. Терещук: автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.08 / Одес. нац юрид. акад. – Одеса, 2000. – 20 с.
7. Овчинский В.С. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции // *Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмыванием преступных доходов: Сборник документов* / В.С. Овчинский. – М., 2004.
8. Овчинский В.С. Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию // *Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмыванием преступных доходов: сборник документов* / В.С. Овчинский. – М., 2004.
9. Manzetti L. Economic Reform and Corruption // *North-South Center, University of Miami*. – 1994. – № 3. – P. 51.
10. Панфілов О.Є. Щодо визначення поняття «корупція» в міжнародно-правових актах та законодавстві інших країн / О.Є. Панфілов // *Актуальні проблеми держави і права* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://apdp.in.ua/v62/39.pdf>.
11. Про запобігання корупції: Закон України № 1700-VII від 14.10.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
12. Сурков К.В. О понятии коррупции и возможностях правового воздействия на нее / К.В. Сурков // *Методологические проблемы воспитательной и кадровой работы в органах внутренних дел и внутренних войск*. – СПб., 1991. – С. 33-37.
13. Всеукраїнська спеціальна колегія з питань боротьби з корупцією та організованою злочинністю [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vsk.kiev.ua/index.php?lang=ua>.
14. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України № 1699-VII від 14.10.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.
15. Про Національне антикорупційне бюро: Закон України № 1698-VII від 14.10.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.
16. Альтернативний (тіньовий) звіт про виконання Україною рекомендацій, наданих за результатами третього раунду оцінювання в рамках Стамбульського плану дій Антикорупційної мережі ОЕСР для країн Східної Європи та Центральної Азії. Результати громадської оцінки станом на лютий 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravo.org.ua/protydiia-koruptsiil/praktyka-zapobihannia-i-protydii-koruptsiil/1662-tinovyj-zvit-shchodovikonannia-ukrainoiu-antykoruptsiinykh-rekomendatsii.html>.