

МУСІЄНКО О. П.,
аспірант
(Відкритий міжнародний університет
розвитку людини «Україна»)

УДК 342.95

СУЧАСНИЙ СТАН ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

Стаття присвячена дослідженню поширення корупції в Україні, а також сучасного стану запобігання та протидії корупційним діянням під час виконання своїх повноважень органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Ключові слова: корупція, спеціалізована антикорупційна прокуратура, національне антикорупційне бюро, національне агентство з питань запобігання корупції.

Статья посвящена исследованию распространения коррупции в Украине, а также современного состояния предотвращения и противодействия коррупционным деяниям при исполнении своих полномочий органами исполнительной власти и местного самоуправления.

Ключевые слова: коррупция, специализированная антикоррупционная прокуратура, национальное антикоррупционное бюро, национальное агентство по предупреждению коррупции.

The article investigates corruption in Ukraine, as well as the current state of preventing and combating corruption in the performance of its powers by the executive authorities and local governments.

Key words: corruption, anti-corruption prosecutors, National Anti-Corruption Bureau, National Agency for the Prevention of Corruption.

Вступ. Після проголошення незалежності України проблема корупції набула особливої гостроти. Необхідність створення реальних механізмів запобігання та протидії корупції зумовила потребу прийняття відповідних нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та боротьбу з корупційними діяннями.

Починаючи з середини 90-х років в Україні започатковано проведення соціологічних досліджень сприйняття рівня корупції населенням, які фіксують не лише значну поширеність корупції (в різних дослідженнях від 65 до 88% опитаних вважають, що корупція в Україні «дуже поширена»), але й негативну динаміку цих оцінок – в громадській думці домінує уявлення, що ситуація погіршується [1, с. 4].

Проблемам корупції та запобігання цьому явищу приділяли увагу багато вчених України. Вони висвітлені в численних публікаціях, авторами яких є: В. Авер'янов, Л. Багрій-Шахматов, І. Беззуб, М. Камлик, І. Коліушко, І. Корж, З. Незнамова, С. Рогульський, В. Трепак, М. Хавронюк, О. Ярмиш, А. Яфонкін тощо.

Серед зарубіжних учених, які досліджували окремі аспекти корупції, слід виділити таких, як П. Ван Дюйн, Д. Поуп, Е. Генкінс, Д. Кауфман, Д. Хелман, С. Пуффер, В. Кудрявцева, А. Кірпічніков, М. Костенніков та ін.

Постановка завдання. Мета статті – дослідити сьогодишню тенденцію поширення корупції в суспільстві та серед органів виконавчої влади та місцевого самоврядування України, а також сучасний стан запобігання та протидії корупції у вищевказаних органах влади.



Результати дослідження. 9 лютого 1999 року Міністерство юстиції Канади і Міністерство юстиції України за фінансової підтримки Канадського агентства міжнародного розвитку започаткували спільний проект із метою сприяння доброчесності в державному секторі. Він був, головним чином, спрямований на вирішення більш технічних аспектів питання доброчесності шляхом передачі українським властям значного досвіду і знань, що існують у Канаді. Зокрема, в рамках цієї ініціативи було розроблено масштабний базовий матеріал щодо контролю за корупцією в державному секторі в Канаді, проведено дослідження українських експертів із ряду питань стосовно доброчесності посадових осіб і процесів урядування в Україні, а також організована серія консультацій і круглих столів в Україні.

Основним результатом проведених досліджень є визначення принципово важливих, а в деяких вимірах – нових рис ситуації, яка склалася в Україні в 2003–2004 рр., що мають бути враховані при формуванні реалістичної стратегії подолання корупції:

1) чітко та недвозначно визначилась залежність рівня та форм корупції від загального стану зрілості демократичних інститутів та наявності дієвих та реальних кроків у реформуванні основних сфер суспільного життя (адміністративні процедури, податкова система, регуляторна діяльність держави, вирішення соціальних проблем тощо);

2) корупція набула ознак системного явища, не лише уразивши всі життєво важливі сфери суспільства, але й перетворившись на функціонально важливий спосіб їх існування («норму життєдіяльності»);

3) визначилась неефективність будь-яких політичних ініціатив у сфері боротьби з корупцією. Зовнішнім проявом цього є «хронічне невиконання» основних раніше прийнятих рішень із цих питань;

4) в суспільстві міцніють стереотипи толерантності по відношенню до корупції, в масовій свідомості основних соціальних груп поєднуються визнання суспільної шкоди корупції і готовність обирати корупційні шляхи вирішення тих чи інших повсякденних проблем («доброчесний чиновник досить часто не влаштовує ні населення в цілому, ні підприємців, як його найбільш активну частину»). Найбільш негативним наслідком стає нездатність основних соціальних груп бути активним учасником антикорупційних дій;

5) корупцією вражені основні правоохоронні органи, уповноважені на здійснення антикорупційних заходів;

б) інститути громадянського суспільства – «слабкі як ніколи» («Сторожові пси демократії» (засоби масової інформації) сковані ланцюгами фактичної залежності від власників, владних структур, політичної цензури, уникають об'єктивного висвітлення цих проблем. Громадянські ініціативи обмежені зневірою та суспільною апатією більшості населення. Неурядові організації в більшості своїй – ослаблені, залежні від закордонних «донорів» або досить часто взагалі створені під «патронатом» владних структур, у кращому випадку – як складові певних PR-технологій) [1, с. 95–96].

За результатами нового Індексу сприйняття корупції 2015 року від Transparency International Україна так і не пододала межу «корупційної ганьби». Отримавши лише один додатковий бал, у порівнянні з 2014 роком, Україна залишається в числі тотально корумпованих держав. Показник України 2015 року Corruption Perceptions Index від Transparency International сягає 27 балів серед 100 можливих і 130 місце зі 168 позицій. Україна вкотре опинилася на одному щаблі з Угандою та Коморськими островами як одна з найбільш корумпованих країн світу [2].

Україна все ще продовжує знаходитись у числі держав із надзвичайно корумпованою владою. Натомість Transparency International відмічає й певні позитиви в антикорупційних кроках країни. Здійснити невелике зростання індексу Україні вдалося завдяки збільшенню суспільного осуду корупціонерів, створенню антикорупційних органів та появі руху викривачів корупції. А от зволікання реальним покаранням хабарників, а також збільшення корупційної складової в стосунках бізнесу та влади не дають Україні зробити рішучий крок уперед за показниками CPI. Для того, аби в Україні відбулися реальні антикорупційні зміни, Transparency International закликає Уряд, парламент та президента зробити п'ять негайних кроків:



1) невідкладно забезпечити роботу незалежних антикорупційних органів. Здійснити запуск Національного агентства з питань запобігання корупції та ініціювати роботу системи електронного декларування. Передбачити належне фінансування цього органу в бюджеті. Забезпечити прозоре функціонування Національного антикорупційного бюро і Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;

2) імплементувати закон про прозоре фінансування політичних партій;

3) здійснити реальну судову реформу. Припинити ганебну суддівську практику звільнення високопосадовців-хабарників від ув'язнення;

4) забезпечити принцип невідворотного покарання для посадовців, що вчинили корупційний злочин, у тому числі за подання неправдивої інформації в декларації;

5) імплементувати закон про публічні закупівлі. Знизити корупційні ризики при закупівлях за державні кошти [2].

У Канадсько-українському проекті сприяння доброчесності цілком доцільно зазначено, що аналіз практики запобігання та протидії корупції в Україні засвідчує наявність двох крайніх позицій, які є однаково шкідливі в контексті забезпечення реального підходу до проблем подолання корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування. З одного боку, представники органів влади, перш за все – правоохоронних органів, спираються на дані офіційної статистичної звітності про стан злочинності і роблять висновки про відсутність підстав для надмірного занепокоєння. З іншого боку, існує тенденція, особливо серед представників неурядових організацій та журналістів, будувати висновки про рівень корупції в органах влади виключно на матеріалах опитувань громадської думки. Такі дослідження часто є методично коректними щодо процедур, однак інтерпретація результатів є надто вільною. Не враховуються такі суттєві параметри отримуваних оцінок: наявність стереотипів масової свідомості, нечіткість уявлень про корупцію як політико-правове явище, нездатність розрізняти корупцію в приватній та публічній сфері, обмеження корупції лише (або переважно) хабарництвом тощо. Як наслідок, в деяких публікаціях стверджують, що «хабарі беруть 80% українських державних службовців», «виконавча влада наскрізь корумпована» тощо. Очевидно, для таких висновків недостатньо аргументів, побудованих лише на стереотипах з сфери масової свідомості. Отримати об'єктивне, максимально наближене до дійсності уявлення про ступінь поширеності корупції в органах влади можливо лише за умов поєднання всіх доступних методів збору інформації та коректного, теоретично обґрунтованого тлумачення отриманих результатів [1, с. 8].

На сьогодні процес подолання корупції значно активізувався, порівняно з минулими роками, ухвалюються нові антикорупційні закони, створюються нові антикорупційні органи тощо. Тому ми вважали за необхідне провести своє дослідження, яке базується на використанні наступних методів збору інформації:

1) експертні оцінки. В якості експертів були опитані (метод – інтерв'ю) керівники, заступники керівників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, судді, працівники правоохоронних органів, адвокати, вчені-правознавці, активісти неурядових організацій, журналісти;

2) опитування населення. Проводилось методом анкетування;

3) опитування підприємців. Проводилось методом анкетування в основних регіонах України;

4) опитування державних службовців. Проводилось методом анкетування. Респонденти – працівники центральних та місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування (за виключенням судових та правоохоронних органів).

Опитування та анкетування проводилося двічі: квітень-серпень 2015 року та квітень-серпень 2016 року.

Що стосується відношення населення до такого різновиду корупційної поведінки, як хабарництво, то, відповідаючи на запитання в анкетах, які відтворюють ситуацію з вимаганням хабара, маємо такі результати (% тих, хто обирає такий варіант):

1) «не буду давати хабар» – 60%;

2) «повідомлю керівництво» – 4%;



- 3) «повідомлю правоохоронні органи (анонімно)» – 5%;
- 4) «повідомлю правоохоронні органи і вкажу своє ім'я» – 3%;
- 5) «якщо будуть гроші, то буду платити» – 28%.

Наведені дані показують досить високий рівень принциповості населення та негативного ставлення до хабарництва. Також результати анкетування з питанням про повідомлення правоохоронних органів свідчать про страх людей повідомляти неанонімно про факт скоєного правопорушення через ненадійність програми захисту викривачів корупції.

Розвиток для України інституту викривачів, у тому числі викривачів корупції, є дуже важливим запобіжним заходом виникнення та поширення корупції у суспільстві. Якщо пересічні громадяни – свідки корупції на роботі, в школі, лікарні тощо – перестануть мовчати про корупційні діяння, то потенційний корупціонер тричі подумає перед взяттям хабара чи вчиненням незаконних дій. Хоч дані обставини, здавалося б, зрозумілі кожному, проте суспільне ставлення до викривачів корупції в нашій країні залишається негативним. Інформування – це найпростіший та найдієвіший спосіб боротьби з корупцією. Але на сьогодні для більшості українських громадян він вважається неприйнятним.

В Україні державний захист викривачів регулювався Законом України «Про засади запобігання та протидії корупції», який був замінений Законом України «Про запобігання корупції», що набрав чинності 26 квітня 2015 року. У новому законі була вилучена вимога до відсутності у викривача корисливих мотивів, неприязних стосунків, помсти, інших особистих мотивів. Іншою зміною є те, що заборона на звільнення чи примушення до звільнення через викривання, притягнення до дисциплінарної відповідальності чи застосування з боку керівника або роботодавця інших негативних заходів впливу тепер буде розповсюджуватись не тільки на викривача, а і на члена його сім'ї. Крім того, тепер інформація про викривача може бути розголошена лише за його згодою (за виключенням випадків, встановлених законом), а посадові і службові особи органів держави та місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права повинні в разі виявлення чи одержання інформації про корупційне діяння негайно письмово повідомити про це та вжити заходи в межах повноважень. Новостворене Національне агентство з питань запобігання корупції буде здійснювати постійний моніторинг виконання закону у сфері захисту викривачів та проводити щорічний аналіз та перегляд державної політики в цій сфері [3].

Щоб в Україні інститут захисту викривачів ефективно працював, необхідно здійснити такі кроки:

- 1) створити доступні та безпечні канали надання інформації;
- 2) створити спеціальний підрозділ антикорупційного органу для розслідування повідомлень викривачів та контролю за захистом їх анонімності та конфіденційності;
- 3) передбачити в повноваженнях судових та правоохоронних органів важелі впливу для реального захисту викривачів;
- 4) запровадити санкції за порушення анонімності викривача та його конфіденційності, за всякого роду утиски та переслідування за відповідне викриття;
- 5) захист викривачів має поширюватися на осіб, які розкривають інформацію не лише про корупційні дії, а й на всі незаконні дії;
- 6) розробити в українському законодавстві реальні механізми захисту викривачів корупції.

Таким чином, створивши реальний механізм захисту викривачів корупції, можна значним чином покращити ситуацію в країні. Метою даної процедури є змінити ставлення людей до викривачів та переконати народ інформувати про корупційні та інші злочинні діяння і не боятися настання для них наслідків, які б загрожували життю, здоров'ю, житлу чи майну викривачів та/або їхніх близьких осіб.

Досить показовими в цьому відношенні є відповіді населення на питання «Які почуття виникають після дачі хабара?». Розподіл відповідей був наступним:

- 1) «вдячність» – 5%;
- 2) «заздрість» – 4%;



- 3) «зневага до хабарника» – 33%;
- 4) «злість, роздратування» – 21%;
- 5) «ніяких почуттів – це звичайна практика» – 37%.

У цих оцінках вбачається небезпечна тенденція, що поширилася в Україні: корупція стала звичним явищем у повсякденному житті населення, про що свідчить найбільший відсоток опитаних респондентів. Крім того, позитивним моментом є великий відсоток населення, яке має негативне ставлення до хабарника, що свідчить про правильний напрямок змін українського менталітету.

Відношення населення до хабарництва полягає в наступному:

- 1) 35% опитаних вказали, що краще дати хабар для отримання якісної послуги;
- 2) 26%: хабарі – це «норма життя»;
- 3) 19%: люди дають хабарі, тому що з них цього вимагають;
- 4) 13%: потрібно давати хабар в якості подяки;
- 5) 7%: хабарництво виникає через складність і заплутаність законодавства.

Дане опитування також свідчить про звичність такого явища, як корупція в житті пересічного громадянина. Люди дають хабарі для полегшення проходження довгих і затратних бюрократичних процедур, покращення якості надання послуг. Хабарництво стало «нормою життя», що є негативним явищем для українського суспільства та підлягає викоріненню.

На питання «Кому найчастіше доводилося давати хабарі?» населення відповіло так:

- 1) правоохоронні органи – 49% (уникнення штрафу за порушення правил дорожнього руху);
- 2) медичні установи – 41% (за прийняття до лікарні, надання медичних послуг);
- 3) освітні заклади – 33% (в школах та інших навчальних закладах за складання заліків, іспитів тощо).

Під час опитування підприємців ми дійшли висновку, що для українського бізнесу найбільш поширена така корупційна практика:

- 1) вимагання хабара (82%);
- 2) зловживання службовим становищем (75%);
- 3) вимагання «відкату», щоб виграти тендер (52%).

На думку українських підприємців, найкорумпованішими органами влади в Україні є:

- 1) суд – 87%;
- 2) прокуратура – 61%;
- 3) поліція – 13%;
- 4) місцева влада – 39%;
- 5) центральна влада – 36%.

При цьому 65% опитаних підприємців вважають, що не обов'язково вчиняти корупційні дії, щоб вести успішний бізнес. У такому випадку виникає питання, для чого тоді вдаватися до вчинення корупційних діянь, на що 33% підприємців відповіли: «Для прискорення процедури», 27%: «Щоб уникнути незаконних дій», 17%: «Щоб мати доступ до публічних закупівель».

Після опитування про методи боротьби з корупцією, які необхідно застосувати до органів державної влади, маємо такі результати:

- 6) звільнення співробітників у проблемних держорганах (проголосувало 72%);
- 7) відповідна зарплата для держчиновників (проголосувало 57%);
- 8) передбачити в українському законодавстві суворіші покарання (проголосувало 47%);
- 9) правильне впровадження існуючих законів (проголосувало 34%).

Висновки. Таким чином, підводячи підсумки дослідження сучасного стану запобігання та протидії корупції в Україні, необхідно зазначити: оскільки на сьогодні процес подолання корупції значно активізувався, відповідно, було ухвалено немало нових законів, створено нові антикорупційні органи, нами було проведено власне дослідження у формі анкетування та опитування експертів, населення, підприємців, державних службовців. Отримані дані свідчать, з одного боку, про високий рівень принциповості населення та негативного став-



лення до корупції, а з іншого, – про звичність такого явища, як корупція в житті кожного громадянина, що є небезпечною тенденцією для України. Тому важливим та першочерговим заходом є створення реального механізму захисту викривачів корупції, завдяки чому можна значно покращити ситуацію з корупцією в країні. Проведене опитування свідчить про необхідність змінити ставлення людей до викривачів та переконати народ інформувати про корупційні та інші злочинні діяння, не боятися настання для них негативних наслідків. Для цього потрібно зробити шість кроків, описаних вище.

Щодо опитування підприємців, то цікавим виявилось те, що український бізнес вважає не обов'язковим вдаватися до хабарництва у своїй діяльності, але все ж вдається для прискорення процедури видачі документів чи отримання певних адміністративних послуг, щоб уникнути незаконних дій та мати доступ до публічних закупівель. Тому можна зробити висновок, що необхідно вносити зміни до процедури надання адміністративних послуг, зробити її максимально швидкою і відкритою, а також забезпечити можливість доступу до публічних закупівель.

Список використаних джерел:

1. Канадсько-український проект сприяння доброчесності // Підсумковий звіт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua.convdocs.org/docs/index-83011.html>.
2. Прес-реліз Україна // Transparency International [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ti-ukraine.org/CPI-2015/press_ukraine_CPI-2015.
3. Ольга Тимченко і Олександр Калітенко «Transparency International Україна». Захист викривачів корупції: як це працює в Україні та світі / О. Тимченко, О. Калітенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ti-ukraine.org/news/media-about-us/5404.html>.

