

**Невмержицький Є. В.,**  
*доктор політичних наук,  
професор кафедри кримінально-правових дисциплін  
Українського державного університету фінансів та міжнародної торгівлі*

**Грицаєнко Л. Р.,**  
*доктор юридичних наук, доцент,  
завідувач кафедри конституційного  
та адміністративного права та процесу  
Чорноморського національного університету імені Петра Могили*

## **ЧИ ДОСТАТНЬО ОДНІСІ ПРАВОВОЇ РЕФОРМИ, ЩОБ ЗМІНИТИ СИТУАЦІЮ З КОРУПЦІЄЮ В УКРАЇНІ?**

### **NEW ANTI-CORRUPTION LEGISLATION: WHAT OTHER MECHANISMS NEED TO INCLUDE TO MAKE IT WORK?**

У статті на основі аналізу міжнародного і вітчизняного досвіду протидії корупції обґрунтовується необхідність системного, комплексного підходу до вирішення проблеми обмеження масштабів корупції в Україні, включення в антикорупційну діяльність політичних, соціальних, економічних і культурних механізмів з урахуванням практики розвинутих країн.

**Ключові слова:** *корупція, боротьба, духовність, етика, влада, мораль, культура, досвід, механізми, право, політика, економіка, аспект.*

В статье на основе анализа международного и отечественного опыта практики противодействия коррупции обосновываются необходимость системного подхода к решению проблемы ограничения масштабов коррупции в Украине, включение в эту деятельность политических, социальных, экономических, культурных механизмов с учетом опыта разных стран.

**Ключевые слова:** *коррупция, борьба, духовность, этика, мораль, культура, опыт, механизмы, право, политика, экономика, аспект.*

The necessity of systematic and complex approach to the solution of the problem of restriction of corruption in Ukraine is proved based on the international and national experience, inclusion of additional mechanism for this activity based on the experience of developed countries.

**Key words:** *corruptions, fight, spirituality, ethics, morality, culture, experience, mechanisms, law, policy, economy, aspect.*

Нові антикорупційні заходи, судово-правова реформа, безумовно, можуть і мають посилити протидію корупції. Але чи достатньо цих заходів, щоб кардинально змінити ситуацію? В Україні і раніше було прийнято немало добре виписаних антикорупційних правових актів, у тому числі закони «Про боротьбу з корупцією», «Про засади запобігання і протидії корупції», більш ніж у 100 нормативних актах були норми антикорупційної направленості. Але корупція продовжує поширюватись, а українська держава залишається однією з найбільш корумпованих країн Європи.

Які механізми потрібно включити, щоб запрацювали ці закони? Формально в Україні проводиться безліч антикорупційних заходів, розробляються нові плани і стратегії щодо протидії цьому соціальному злу, створюються нові антикорупційні органи, проводяться форуми, симпозіуми, наукові конференції, захищаються на цю тему дисертації, а корупція процвітає та продовжує поширюватись на теренах України.

Загострилась проблема з розслідуванням складних злочинів, у тому числі фактів корупції. За повідомленням Фонду гарантування вкладів з весни 2014 р. у правоохоронні органи було передано 2 400 матеріалів про правопорушення, пов'язані з банкрутством банків, у тому числі: в МВС – 2015, прокуратуру – 178, СБУ – 15. Загальна сума збитків становила 160 млрд грн. Результати їх розслідування

сумні: в суди направлені лише 5 справ, але обвинувального вироку не винесено за жодним [1].

Як свідчать результати дослідження, проведеного міжнародною організацією «Transparency International», оприлюднені на сайті українського представництва, менше п'ятої частини чиновників (19%), яких судили за хабарництво, опинилися за ґратами. Водночас 38% отримали випробувальний термін, 34% – оштрафовані на суму не більше 20 000 грн.! Чи може таке покарання зупинити корупцію? Відповідь очевидна – ні!

Загальнонаціональна антикорупційна програма, безумовно, має бути, але реального успіху можна досягти лише тоді, коли буде розроблена і затверджена предметна антикорупційна програма за кожною сферою, кожним відомством, а її виконання взято під пильний контроль державою та її правоохоронними органами.

Нарешті, дуже важливим є питання, який головний напрям обирає влада у протидії корупції: масштабні превентивні заходи чи посилення кримінальної репресії? Але загальновідомо, що жодна держава у світі не поборолла корупцію лише кримінальними методами. У провідних європейських країнах, а також молодих державах – Сінгапурі, Малайзії, Південній Кореї, які добились у цій сфері максимальних успіхів, посилення відповідальності за корупцію поєднувалось із глибоким реформуванням всіх сфер суспільного життя.

При цьому треба мати на увазі, що явище правового нігілізму у нашій країні набуло критичного рівня. У формуванні моральних і етичних засад суспільства багато залежить від політичної еліти, її моральної чистоти і поведінки. За відсутності таких якостей навіть найдосконаліше законодавство приречене лише на декларацію, а діяльність правоохоронних органів – на імітацію боротьби з корупцією.

31 липня 2016 р. набув чинності Закон «Про протидію політичній корупції», який зобов'язує всі політичні сили звітувати про свою фінансову діяльність. За кордоном така практика діє фактично з післявоєнних часів. Відповідальність за фінансові зловживання дуже жорстка. В Італії, наприклад, вона передбачає навіть позбавлення волі винних осіб. Що стосується України, то до цього часу тут була повна свобода для корупції.

Розмах політичної корупції в Україні вражає, його неможливо порівняти з корупцією в інших сферах життєдіяльності суспільства: мільярди гривень витрачається на передвиборчу рекламу; відкрито виставляються на продаж партії.

Рішуча боротьба з корупцією, у тому числі кримінально-правовими і адміністративними заходами, необхідна і її потрібно посилювати. Це лише один напрям, але не основний. Не менш важливий напрям – це реформування більшості сфер суспільного життя, відносин між громадянином і державою таким чином, щоб усунути будь-які спокуси для корупції.

Інший приклад – заробітна плата українського службовця завищена шляхом різних надбавок, пільг привілеїв, які можна дати і не дати. До посадового доходу додаються: вислуга, премія, подвійне грошове забезпечення за напруження в роботі, безплатний проїзд, санаторне лікування його та членів сім'ї, державне утримання квартир, дач, персональних автомобілів і таке інше, що, як правило, не контролюється. Зовсім інше матеріальне становище західного службовця – його прибуток чітко обмежений посадовим окладом, хоча і високим, проте повністю контрольованим.

Ще одна ключова проблема для подолання корупції – бідність. За даними ООН, за межею бідності в Україні проживає більше 80% населення. Місячна зарплата професора, доктора наук становить лише 190–200 доларів, а лікаря, вчителя – і того менше.

Реальність така, що з одного боку, корупція більшістю українцями сприймається морально неприйнятною, з іншого – у практичному житті вона стала невід'ємною частиною їх буття. Межа між нормою поведінки і відхиленням фактично стерлась.

Процес оптимізації системи правоохоронних органів України б'є рекорди зі створення нових антикорупційних органів. Нині боротьбу з корупцією зобов'язані вести: Національне антикорупційне бюро, Національне агентство з питань запобігання корупції, антикорупційна прокуратура, органи Державного бюро розслідувань, Антикорупційний суд, МВС, СБУ, органи прокуратури, Податкова поліція, Військова служба правопорядку, військова прокура-

тура, Рада з питань протидії корупції при Президенті України, підрозділи внутрішньої безпеки, міністерств та інших центральних органів влади.

Екс-голова Верховного суду України професор В. Маляренко з цього приводу зазначає: «Створення всіляких антикорупційних бюро – це те саме, що антирабовласницький комітет у Стародавньому Римі».

Існує ще одна реальна загроза ефективній боротьбі з корупцією. Це відсутність реальної незалежності органів боротьби з корупцією від вищих органів влади та політичних сил. Хочемо навести лише один приклад, наскільки величезну роль відіграє незалежність органу від стороннього тиску. Це рішення комітету по етиці ФІФА, який відсторонив Президента ФІФА Блаттера від обійманої посади за корупцію. Це рішення звертає на себе увагу не тільки суворістю, а й тим, що комітет по етиці, будучи фактично структурним підрозділом ФІФА, притягнув до сурової відповідальності свого першого керівника.

На відміну від України, у Польщі діє єдиний антикорупційний орган – Центральне антикорупційне бюро, яке виконує ті самі завдання, що і численні українські антикорупційні органи. Під пильним наглядом ЦАБ знаходяться всі державні структури та органи місцевого самоврядування, охорона економічних інтересів держави.

На рівень корупції в Україні серйозно впливає роздутий державний персонал. Чим більше чиновників, тим більше корупції. Наведемо приклад, що підкреслює особливу гостроту цієї проблеми. Флот Швеції складається із 178 кораблів і катерів. Флот України має лише 10 кораблів і катерів. Проте загальна штатна чисельність флотського персоналу Швеції становить 4 200 осіб, а в Україні – 17 000, або в чотири рази більше. Таке ж співвідношення і в цивільних відомствах [2].

До головних складових елементів формування сучасного державного апарату належить створення найконкурентнішого середовища з наданням переваг тим, хто має спеціалізовану підготовку, витримав конкурентні екзамени і кваліфікаційні вимоги, має добротну загально-гуманітарну і економічну підготовку, які дають змогу отримати на виході спеціаліста з широким кругозором, знанням іноземних мов, основ економіки і менеджменту, політології, психології, права, кращих світових практик.

Які заходи є особливо невідкладними? Ключове питання у протидії корупції – розмежування влади і бізнесу.

В українському суспільстві фактично на всіх рівнях є розуміння необхідності розмежування влади і бізнесу, але далі констатування цього факту справа поки що не рухається. Різними способами значна частина чиновників так чи інакше продовжує брати участь у бізнесовій діяльності, або потурає незаконній діяльності, особливо у сферах державних закупівель, приватизації, банкрутства, зовнішньо-економічної діяльності, операціях із землею тощо.

Ця проблема давно відома, вона, як мантра, повторюється політиками і урядовцями з року в рік, кожною новою владою, але все залишається по-старому.

Пересічному українцю важко сприйняти як належний факт, коли високопосадовець за рік збільшив свої прибутки у десятки разів! Це в умовах, коли економіка України котиться вниз.

Поки що бізнес в Україні дедалі більше криміналізується, переходить у тінь, в офшори, приховує від держави прибутки.

У розвинених демократичних країнах вже давно вироблена процедура переходу бізнесмена на державну службу. У цьому разі він звертається до адвоката або нотаріуса і просить юридично оформити передачу його активів в управління трастовому фонду. Після підписання відмовного договору активами не може розпоряджатися ані власник, ані управляюча компанія. Крім того, відтепер весь прибуток від діяльності компанії зараховується на спеціальний рахунок і накопичується на весь термін каденції чиновника. Він не може взяти звітти ані копійки аж до закінчення терміну каденції і живе виключно на заробітну платню.

Сам факт непередачі службовцем в управління трастовому фонду того чи іншого об'єкта бізнесу при переході на державну службу розцінюється як протиправна діяльність, що тягне за собою сувору відповідальність. Все це контролюється суспільством, незалежними контролюючими органами і ЗМІ.

Дослідники змоделивали кілька найпоширеніших ситуацій, які породжують корупцію у відносинах між державою і приватними економічними структурами. Насамперед, це купівля економічних пільг, штучне створення бюрократично надуманих перепон для розвитку приватного бізнесу, прагнення керівників бізнесових структур знизити витрати у вигляді податків, мита інших зборів, поширення «тіньової» економічної діяльності шляхом підкупу державних чиновників, працівників правоохоронних органів, а також створення організованих злочинних угруповань для прикриття такої діяльності тощо. Поширеними стали також використання в особистих цілях іноземних кредитів, залучення кредитів під гарантії і поручительство Кабінету Міністрів України, нецільове використання коштів державного бюджету. За свідченнями експертів, хабарем супроводжується майже половина актів щодо видачі державних кредитів чи розподілу бюджетних коштів, оскільки розмір трансферів, що виділяються регіонам, залежить від чиновника.

Особливо поширеними стали такі прояви корупції, як участь державних чиновників у підприємницькій діяльності, використання службового становища для «перекачування» державних коштів та матеріальних ресурсів у комерційні структури, надання пільг для своєї корпоративної групи з відтягненням державних ресурсів, використання державними службовцями, депутатами, політичними діячами підставних осіб та родичів у комерційних структурах із метою здобуття особистого чи корпоративного прибутку, використання службового становища для маніпулювання інформацією з метою одержання особистої чи корпоративної вигоди, лобіювання при прийнятті нормативних актів в інтер-

есах певних корпорацій цих груп, не переслідуване у кримінальному порядку зловживання службовим становищем при здачі державних об'єктів в оренду, при ліцензуванні, квотуванні тощо.

Не менш важливим є формування антикорупційної стратегії самого бізнесу. Нині великий бізнес значною мірою сам відповідальний за високий рівень корупції, оскільки продовжує використовувати її як своєрідний інструмент самозахисту. Але без дотримання цивілізованих правил функціонування ринкової економіки корупцію не перемогти, а контакти з європейським бізнесом просто неможливі. Там не сприймають нечесність і непорядність при веденні бізнесу, а тим більше його кримінальний характер.

Із корупцією тісно переплітається офшорна діяльність бізнесу. У зв'язку з публікацією «панамських архівів» стало відомо, що в офшорах працює 469 українських компаній, а їх власниками є 645 українців, серед яких низка вищих посадових осіб. За приблизними оцінками експертів, сума українських коштів в офшорах коливається від 117 до 167 млрд доларів. Сама участь в офшорах не є злочином, оскільки закономірно, що бізнес працює там, де законодавство лояльне до нього, де продати і купити легко і зручно [4].

Проблема в іншому – в ухиленні від оподаткування таких компаній, визнання їх резидентами України, а також у запобіганні зловживаннями у зв'язку із застосуванням договорів щодо уникнення подвійного оподаткування та ухилення від податків. Безумовно, для вищих посадових осіб та політиків це ще й етична проблема, оскільки їх капітал працює не на свою, а на чужу країну. Але і є правова проблема. За даними відомого економіста С. Корабліна, щорічно з України вивозиться за кордон біля 12 млрд доларів, як правило, без ліцензії Національного банку України [3].

Здебільшого офшорна діяльність прямо пов'язана з корупцією, заплутаною є схема власності, яка дає її володарям анонімність і змогу маніпулювати нею, ухилитись від сплати податків або відмивати незаконно здобуті кошти. На жаль, в Україні поки що належної реакції влади на незаконну офшорну діяльність немає. Гальмується і розслідування вже відомих фактів офшорної діяльності політиків і бізнесменів.

Водночас, на відміну від України, у зв'язку з публікацією «панамських архівів» про офшори, низка керівників іноземних держав, не очікуючи результатів розслідування, прийняли для себе не легке рішення: прем'єр-міністр Ісландії подав у відставку, прем'єр-міністр Великобританії приніс свої вибачення народу, а президент Бразилії відсторонена від влади! Так вчиняють у країнах реальної демократії, де діє закон.

Приємно це для наших високопосадовців чи ні, але, щоб зняти всі підозри, заспокоїти суспільство, інакше цей вогонь буде жевріти роками, необхідно провести як внутрішній, так і міжнародний аудит. І щоб уникнути таких скандалів у майбутньому, треба законодавчо урегулювати цивілізовані правила гри наших

бізнесменів з офшорами, маючи на увазі, насамперед, вимогу, що де б їх капітали не перебували за кордоном, податки вони мають платити в українську казну.

І ще одна проблема: український бізнес вивозить за кордон товари і сировину, вироблену громадянами України, на мільярди доларів, але лєвова доля виручки за них чомусь не повертається в Україну, а залишається в закордонних банках і збагачує чужу економіку. Це також корупція, з якою потрібно боротися.

Який висновок можна зробити з викладеного? Прийняті антикорупційні закони як загальнодержавну правову основу протидії корупції потрібно доопрацювати, але це та матриця, на якій можуть бути розгорнуті інші механізми, які ще треба розробити. Це заходи:

1. зі зміцнення морально-етичного клімату у суспільстві;

2. із формування сучасної політичної еліти;
3. із формування нового державного апарату і органів місцевого самоврядування та принципах аполітичності і професіоналізму;
4. з реального розмежування бізнесу і влади;
5. з удосконалення правових засад функціонування бізнесу, особливо офшорного;
6. з оптимізації правоохоронних органів і їх подальшого реформування;
7. зі створення додаткових механізмів щодо забезпечення реальної незалежності і захисту від політичного тиску судової гілки влади і прокуратури як двох складників здійснення правосуддя в державі;
8. з підготовки антикорупційних програм у кожному міністерстві, іншому центральному органі влади і управління, покладання відповідальності за стан корупції в них на їхніх керівників.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Ормондзе М. Махинации в банках. Почему за аферы никто не отвечает? Юридичний вісник України.
2. Сидоренко Л. На всех адмиралов не хватает штурманов. КП в Украине. 2016. 25 февраля.
3. Крятев А. Панамагейн продолжается. Аргументы и факты. 2016. № 19.
4. Луценко И. Есть ли основания для возбуждения процедуры импичмента Президента. Зеркало недели. 2016. 14 мая.