

УДК 303.01.324(340.341.1.342)

Біденко Ю.М.  
Харківський національний  
університет імені В.Н. Каразіна

### МІЖНАРОДНІ ТА ВІТЧИЗНЯНІ ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ПІДХОДИ ДО ПРОБЛЕМИ КОРУПЦІЇ

*Висвітлюються підходи до розуміння корупції, серед яких правовий, політико-економічний, системний та функціональний. Підкреслено, що від визначення сутності цього феномена залежить державна політика в галузі запобігання та боротьби з корупційними явищами. Показано, що на відміну від міжнародних документів, які трактують корупцію широко та закликають до боротьби з нею, використовуючи як прямі, так і непрямі інструменти (контроль над політичними партіями, публічними фінансами та закупівлями, реформування державної служби, залучення громадянського суспільства до прийняття рішень), в українській політиці понад 20 років застосовувався підхід з криміналізації корупції і локалізації боротьби з нею в правоохоронній системі.*

**Ключові слова:** корупція, патронаж, ренто-орієнтована поведінка, публічна сфера, дерегуляція, криміналізація, попередження корупції.

Біденко Ю.М.

### МЕЖДУНАРОДНЫЕ И ОТЕЧЕСТВЕННЫЕ ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ПОДХОДЫ К ПРОБЛЕМЕ КОРРУПЦИИ

*Освещаются подходы к пониманию коррупции, в т.ч. правовой, политико-экономический, системный и функциональный. Подчеркивается, что от определения сущности этого феномена зависит государственная политика в области предотвращения и борьбы с коррупционными явлениями. Показано, что, в отличие от ряда международных документов, трактующих коррупцию широко и призывающих к борьбе с ней, используя как прямые, так и непрямые инструменты (контроль над политическими партиями, общественными финансами и закупками, реформирование государственной службы, привлечение гражданского общества к принятию решений), в украинской политике более 20 лет применялся подход криминализации коррупции и локализации борьбы с ней в правоохранительной системе.*

**Ключевые слова:** коррупция, патронаж, ренто-ориентированная поведение, публичная сфера, дерегулирование, криминализация, предупреждение коррупции.

Bidenko Yu.

### INTERNATIONAL AND UKRAINIAN POLITICAL AND LEGAL APPROACHES TO THE PROBLEM OF CORRUPTION

*The article highlights the approaches to understanding of corruption, among which are legal, political-economic, systemic and functional ones. The author under stressed that on defining the essence of this phenomenon depends a state's anti-corruption policy. It is shown that in contrast to international institutions and their contemporary acts which treat corruption widely and recommending to fight it using numerous direct and indirect instruments (such as establishing control on political parties, on public finance and governmental procurements both as reforming public service or involving civil society in decision-making processes), Ukrainian anti-corruption policy more than 20 years was based on approach of criminalization of corruption, what caused its ineffective concentration in the system of law enforcement and justice.*

**Keywords:** corruption, patronage, rent-seeking behavior, the public sphere, deregulation, criminalization, prevention.

*Актуальність* проблеми корупції, особливо для держав, що трансформуються, визначено у значній кількості наукових досліджень, міжнародних і вітчизняних правових актах та політичних деклараціях. Проте у практичній площині, подолання цього явища відбувається досить повільно в розрізі українського порядку денного, у той час, коли міжнародні інституції вказують на його нові форми за умов глобалізації, перетворення корупції із внутрішньодержавного на транснаціональний феномен.

Незважаючи на відносно глибоку *розробленість проблеми*, так само як і повсякденність вживання, сам термін корупції є доволі складним та породжує певні суперечки в політологічному, державно-управлінському, правознавчому та кримінологічному дискурсах. Цей факт пов'язаний із неможливістю повного виділення причин корупції, так само як і найповнішого фіналізованого переліку діянь, які можуть кваліфікуватись як корупційні. Крім того, дискурс навколо корупції в Україні стає не лише політизованим, а й популістичним, що призводить до спрощеного розуміння корупції в громадській думці. На рівні наукового знання проблемами корупції займалися зарубіжні автори Д. Кауфман, Р. Клітгард, Дж. Най, С. Роуз-Аккерман, Ф.Фукуяма, К. Фрідріх, Г. Хелл та вітчизняні дослідники: Л. Аркуша, К. Бабенко, О. Бусол, І. Валюшко, Д. Ковриженко, М. Корнієвський, М.Мельник, Є. Невмережицький, А. Тіньков, М. Хмара, Л. Чорній та інші. Тому *мета статті* полягає у виділенні підходів до розуміння та подолання корупції, що запропоновані суспільно-політичним знанням, так само як і міжнародним і вітчизняним правом, а серед її основних завдань є класифікація проявів корупції, порівняння правового та політологічного її трактування, а також оцінка відповідності вітчизняної політики в цій галузі міжнародним рекомендаціям.

Слушним є погляд на деструктивний характер корупції одного із сучасних класиків – Ф. Фукуями. Він показує, що з економічного погляду, вона забирає ресурси від їх найбільш продуктивного використання, діючи як регресивний податок, що підтримує спосіб життя еліт за рахунок всіх інших. Найкращих і найталановитіших корупція спонукає витратити свій час на ігри з системою, а не на інновації чи створення нового багатства. З *політичного* погляду, корупція підриває легітимність політичних систем, даючи елітам альтернативні до справжнього демократичного вибору

способи утримання влади. Коли люди сприймають авторитарні уряди як ефективніші, ніж корумповані демократичні, то це шкодить перспективам демократії, підриває реальність демократичного вибору [1].

Найбільш популярним є конвенціональний підхід до розуміння корупції, як поведінки осіб, які приймають рішення або здійснюють розпорядження суспільними благами, що відхиляється від конвенційних, ustalених у суспільстві та публічному праві норм. У контексті цього підходу Д. Кауфман визначає корупцію як «зловживання при перебуванні на державній службі задля особистої вигоди» [2, с. 58], а Дж. Най зазначає, що корупція – це «поведінка, 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» [3, с. 417]. У цій групі визначень ми можемо виділити декілька спільних рис, найголовнішою з яких є трактування корупції як поведінки, що відхиляється від норми, друга риса, що витікає з попередньої – ця дефініція є свідомою та корисливо вмотивованою, і третя передбачає протиріччя між публічним та приватним.

Отже, з цих дефініцій можемо побачити, що корупція, як умисне, протиправне діяння починає виникати, і тим більше, осмислюватись у контексті становлення держав сучасного типу та розділення понять публічного та приватного. Так само і Ф. Фукуяма зауважує, що корупція є сучасним феноменом, адже самі терміни «громадський» і «приватний» існували не завжди. У середньовічній Європі практично всі режими були тим, що М. Вебер означає як «патримоніальний», тобто політична влада вважалась різновидом приватної власності, яку можна було передавати у спадок нащадкам як частину їхнього родового маєтку. В XVI і XVII століттях поступово виникла концепція, згідно з якою правителі не просто володіли своїми доменами, але були хранителями ширшого суспільного інтересу. Такі теоретики, як Г.Гроцій, Ж. Боден, Т. Гоббс і С. фон Пуфендорф, почали доводити, що правитель міг бути законним сувереном не за правом власності, а завдяки певного роду соціальному контрактові, за яким він захищав публічні інтереси – насамперед загальний інтерес щодо миру та безпеки. Саме розуміння існування потенційного конфлікту між публічними і приватними інтересами виникло з появою сучасних європейських держав [1].

Саме означений вище підхід до витоків та сутності корупції є найбільш застосованим як у теоретико-аналітичній, так і в практичній площині розуміння феномена, але, на нашу думку, він не є плідним в реаліях трансформаційних суспільств, де, по-перше, розділення між публічним і приватним є доволі умовним, не сформованим як у посадових осіб, так і в суспільній думці; а, по-друге, при розгляді корупціонера як девіанта, ми нівелюємо системність цього явища, очікуючи, що його буде викрито та покарано певними інститутами, що самі є «чистими» від корупції. На відміну від правників та деяких західних прихильників теорії публічної політики, більшість представників політичної науки вважає корупцію багато в чому вадою суспільств, що розвиваються, спричиненою проявами незавершеної модернізації і бідності, а також вивчаючи її як специфічну поведінку еліт або неформальні правила публічних політичних інституцій.

Функціональний підхід до дослідження корупції знаходиться на межі теорій бюрократії та трансформаційних суспільств. Першим застосував функціональний підхід до корупції М. Вебер, який зробив висновок про функціональність і прийнятність корупції за умови, якщо вона посилюватиме позицію тих політичних еліт, що гарантують прискорення позитивних змін у суспільстві, та сприятиме подальшому становленню професійної бюрократії та легально-раціонального панування. Прихильники підходу М. Вебера (Д. Делла Порта, С. Гантінгтон, Я. Гарковський та ін.), вважають, що, виконавши свої політичні й економічні функції, корупція зникає [4, с. 55]. Такі тези отримали підживлення прикладами деяких незахідних суспільств – країн Близького Сходу, Сінгапуру, Росії 2000-х рр., частково Грузії, проте означена аргументація є достатньо гіпотетичною, адже зникнення корупції не відбувалось само по собі, а було результатом системних реформ, синергії громадянської та політичної волі, і тиску зовнішніх акторів.

Останнім часом стає все більш затребуваною оптика дослідження корупції з позицій політико-економічного аналізу, теорій раціонального вибору, альтернативних витрат і трансформації капіталів. Роботи американських учених С. Роуз-Аккерман, П. Мауро, І. Шихати та ін. розкрили економічну сутність корупції, її зв'язок із вибором, транзакціями, ефективністю. С. Роуз-Аккерман зауважила, що «ментальні відмінності й мораль додають свої особливості, проте для

розуміння того, де саме привабливість корупції є найбільш відчутною, і де вона має найбільший вплив, необхідний загальний економічний підхід» [5, с. 16]. Прихильники економічних, ринково-центристських підходів до вивчення корупції трактують її як форму соціального обміну, а корупційні платежі – як складову трансакційних витрат. У межах цього підходу прихильники лібертаріанської парадигми корупцію пов'язують із надмірним втручанням держави в економічні процеси, розглядаючи її як засіб прискорення управлінських рішень.

Для аналізу гіперкорупційних явищ, що мають місце у перехідних суспільствах, серед економічних та політологічних теорій заслуговує уваги розуміння корупції як статусної ренти за монополне становище чиновника, що підвищує економічні витрати (П. Мауро, І. Шихата), а також так звана «агентська модель» корупції [6]. З цієї перспективи взаємне задоволення бізнесу і бюрократії, реальний стан справ можна пояснити тим, що в угоді чиновників і бізнесу з обох сторін беруть участь рентошукачі. В одному із економічних словників *rent-seeking behavior* трактується як «прагнення добитись за допомогою влади передачі доходу (чи багатства) постачальнику ресурсу, приватному підприємцю або споживачу за чужий рахунок або за рахунок суспільства» [7, с. 47]. Сенс «пошуку ренти» полягає в тому, щоб за допомогою держави штучно створити для себе або визначеної групи інтересів найбільш сприятливі умови, щоб без додаткових зусиль чи затрат у виробництві отримати максимальний дохід [7, с. 47].

Ф. Фукуяма в цьому контексті також виділяє два окремі явища, пов'язані з корупцією, які, на його думку, не є ідентичними. Перше – це створення і отримання ренти, друге – патронат або клієнтелізм. Багато з найбільш звичних форм корупції обертається навколо здатності уряду створювати штучний дефіцит, використовуючи ліцензування або регулювання. Запровадження тарифів на імпорт обмежує імпорт і породжує ренту для уряду; одна з найпоширеніших форм корупції у всьому світі є на митницях, де митник може взяти хабар за зменшення обов'язкового мита або за прискорення процесу розмитнення – щоб імпортер вчасно отримав свої товари. Всі державні регуляторні функції створюють штучні дефіцити, а отже, ренти. Ми можемо сперечатися щодо відповідного рівня регулювання, але людей, що хотіли б цілком відмовитись від цих функцій, небагато. Створення і розподіл

ренти урядами великою мірою переплітається з корупцією, але не є тим самим явищем.

Другим явищем, що виділяє вчений, і яке часто ототожнюється з корупцією, є патронаж або клієнтелізм. Патронаж передбачає відносини, що охоплюють взаємний обмін послугами між двома людьми різного статусу і влади, коли, зазвичай, клієнтові надається протекція в обмін на його лояльність і політичну підтримку. Протекція, надана клієнтові, має бути благом, яке можна індивідуально привласнити, – як-от влаштування на роботу в поштовому відділенні, різдвяна індичка чи пропуск з в'язниці для родича, – а не чимось корисним для суспільства [1]. І якщо перший різновид корупційних діянь можливо ідентифікувати, криміналізувати та зменшити, вдаючись до дерегулятивних заходів, то другий належить також до площини політичної культури, якості державної служби та загальносистемних вад, які складно піддаються нормативній регуляції.

На нашу думку, відрізняє наведені погляди на корупцію не лише дисциплінарна приналежність авторів, а швидше розуміння її сутності та природи – або як індивідуальних випадків девіації чи правопорушення, або ж висвітлення саме системності корупції як явища, визначення її в якості реакції не лише окремих посадовців, а цілих соціальних груп, або навіть всього суспільства на патології держави. Такими патологіями може виступати бідність, надлишкова зарегульованість економічних і громадянських процесів, відсутність належного регулювання державної служби та альтернативність поведінки бюрократії, зростання організованої злочинності у тому числі глобальної, аномія та перехідний стан суспільства. Наша позиція, на відміну від значної кількості правознавців, полягає у необхідності аналізу корупції як системного феномена, певним чином «нормалізованим» у суспільстві, гілках та органах влади всіх рівнів, що ускладнює боротьбу з цим явищем, але дозволяє об'єктивно оцінювати та розробляти конкретні заходи зі зменшення цього явища.

Сучасного визначення термін «корупція» набув у міжнародних документах у 70-90-х рр. минулого століття, зокрема у резолюції «Практичні методи боротьби з корупцією», підготовленій секретаріатом VIII Конгресу ООН в 1990 р., на якому розглядалися питання попередження злочинності й ставлення до правопорушників. У розділі «Корупція в державному управлінні» зазначається, що проблеми корупції у державній

адміністрації мають загальний характер, і їх згубний вплив відчувається у всьому світі.

З 1990-х років і до сьогодні держави-форварди світового співтовариства зробили цілу низку кроків не лише щодо визначення та привернення уваги до проблеми корупції, а й створили нормативну базу щодо уникнення її окремих аспектів – як на рівні націй, так і на транснаціональному рівні. Щодо боротьби та протидії корупції ми можемо відзначити також Міжамериканську конвенцію про боротьбу з корупцією, прийняту Організацією американських держав 29 березня 1996 р., Конвенцію про боротьбу з корупцією, яка зачіпає посадових осіб Європейських Співтовариств або посадових осіб держав-членів Євросоюзу, прийняту Радою Європейського Союзу 26 травня 1997 р., Конвенцію про боротьбу з підкупом іноземних посадових осіб у міжнародних комерційних угодах, прийняту Організацією економічного співробітництва та розвитку 21 листопада 1997 р., Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією, прийняту Комітетом міністрів Ради Європи 27 січня 1999 р., Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією, прийняту Комітетом міністрів Ради Європи 4 листопада 1999 р. Комюніке Європейської комісії від 28 травня 2003 р. щодо комплексної політики Європейського Союзу з протидії корупції, Рамкове рішення Ради Європейського Союзу № 568 від 22 липня 2003 р. «Про боротьбу з корупцією в приватному секторі», Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією Ради Європи, Конвенцію про цивільно-правову відповідальність за корупцію Ради Європи, Конвенцію Ради Європи «Про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом», Страс-бурзьку Конвенцію про корупцію у контексті кримінального права від 27 січня 1999 р., Рекомендації Групи держав проти корупції (GRECO), Декларацію активів для державних службовців для попередження корупції ОЕСР (2011 р.) та інші.

Задля втілення декларацій та конвенцій (останні стають частиною законодавства країн-підписантів), реалізації та підвищення боротьби з корупцією та її окремими проявами й чинниками, у світі діють численні міжурядові та неурядові організації, що досліджують та борються із корупцією. Окрім вказаних Організації Об'єднаних Націй, Міжнародної поліції (Інтерпол), до першого типу відносяться Світовий Банк, Європейська агенція з боротьби з шахрайством (The European Anti-Fraud Office),

Організація економічного співробітництва та розвитку, і (що важливо для України) такі підрозділи Ради Європи, як Група держав проти корупції (GRECO), Європейський суд з прав людини, Комісія за демократію через право тощо. До другої групи потужних неурядових організацій можемо віднести Transparency International, яка досліджує рівень сприйняття корупції по всьому світові, Freedom House, що здійснює моніторинг стану свобод, успіхів демократичного переходу в державах, Amnesty International, переважно задіяну в моніторингу прав людини, «Репортери без кордонів», які сприяють прозорості органів влади, а також численні організації-донори, що виділяють кошти, підтримують громадський моніторинг та державно-суспільне партнерство, неформальну освіту у питаннях боротьби з корупцією.

У антикорупційних міжнародних актах (Конвенції Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію 1999 р. [8, с. 2028] і Конвенції ООН проти корупції 2003 р. [9]) містяться дефінітивні та рекомендаційні норми, які після ратифікації цих документів нашою країною у 2006 р. стали обов'язковими для української правової системи. Зокрема, Конвенція ООН проти корупції містить положення, які визнають основні засади політики держав-учасниць у сфері запобігання й протидії корупції, а саме: створення спеціальних органу або органів із запобігання та протидії корупції (ст. 6); оптимізація функціонування публічного й приватного секторів (ст. 7 та 12); запровадження кодексів поведінки державних посадових осіб (ст. 8); забезпечення доступу громадськості до процесів протидії корупції (ст. 13) [9].

Можемо зазначити, що комплексність боротьби із корупцією відображена зазвичай як у правовій системі певної держави, так і практичних політичних діях, освітній політиці, діяльності журналістів, експертів та громадянського суспільства, а також міжнародних взаємодіях. Правову основу боротьби із корупцією зазвичай складають нормативні акти декількох типів – це, по-перше, антикорупційні норми, зафіксовані у спеціальному рамковому законі або конституції; по-друге, норми кодексів, що кваліфікують конкретні корупційні діяння та встановлюють за них відповідальність, по-третє, це акти, що встановлюють органи, відповідальні за боротьбу з корупцією, їхні повноваження, відповідальність, сферу дій. Крім того, це спеціальні норми та заходи, які

не спрямовані на боротьбу із корупцією напряму, але сприяють зменшенню корупційності певних сфер або суспільства в цілому – такими можуть бути закони про публічну інформацію, закупівлі, регулятивні правила, про освіту, охорону здоров'я, нотаріальні послуги тощо.

Вітчизняну політику у боротьбі із корупцією розпочато в 1995 р., коли Верховна Рада ухвалила перший спеціальний Закон «Про боротьбу з корупцією» (раніше діяли окремі норми кримінального й адміністративного кодексів, норми радянського законодавства з боротьби із хабарництвом). Цей закон уводив у вітчизняну правову систему дефініцію корупції, процедуру виявлення та покарання за вчинення цієї протиправної діяльності тощо, а корупція визначалась як діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг [10, с. 266]. Таке визначення поняття «корупція», як зауважували деякі правознавці та аналітики-практики, мало багато недоліків, оскільки воно відображало розуміння корупції у вузькому значенні і могло бути застосоване лише в контексті зазначеного закону.

Однак із самого початку під час створення антикорупційного законодавства була дещо порушена логіка його формування, яка мала здійснюватися за такою схемою: *«концепція – стратегія – закон – державна програма – підзаконні акти, що забезпечують виконання»*. Як стверджує А. Тіньков, перша антикорупційна стратегія (Концепція боротьби з корупцією на 1998–2005 рр.), яка мала окреслити основні принципи та механізми протидії корупції, тобто бути ідейно-концептуальним підґрунтям відповідного закону, з'явилася пізніше – лише в 1998 р. [11, с. 343]. Базовими досягненнями цього етапу було визнання суспільної небезпечності корупції та її криміналізація, хоча можна відзначити, що в законодавстві та концептуальних документтах йшлося переважно про репресивні, а не превентивні заходи, тобто вітчизняне законодавство та державна політика були націлені на боротьбу із постаттю умовного корупціонера, а не на зміни пострадянської системи, яка надавала такі можливості.

Із зміною влади в 2004–2005 рр. унаслідок «Помаранчевої революції» політичним керівництвом було декларовано курс на боротьбу з корупцією та організовану

злочинністю. 3 листопада 2005 р. Верховна Рада України прийняла постанову «Про стан боротьби з організованою злочинністю у 2004-2005 рр.», а Президент України видав Указ «Про першочергові заходи щодо детінізації економіки та протидії корупції» від 18 листопада 2005 року, в яких перед Кабінетом Міністрів України були поставлені завдання вжити заходи, спрямовані на вдосконалення нормативного комплексу у сфері протидії корупції та організованій злочинності, методик розслідування злочинів з ознаками корупції, що вчинюються організованими злочинними групами у різних галузях економіки; вивчення теоретичних і прикладних проблем попередження злочинів у сфері службової діяльності; соціального та правового аналізу практики країн Ради Європи з попередження корупції та ін.

У 2006 р. Україна ратифікувала Конвенцію ООН проти корупції, яка, інтегруючись у національне право, потенційно розширювала її визначення, а також передбачала спільні дії влади та громадськості. У лютому 2007 р. був підписаний Меморандум про створення Антикорупційного фронту керівниками Комітету з боротьби з корупцією, Комітету протидії корупції та організованій злочинності, Антикорупційного комітету та деяких інших організацій із вирішення дискретних проблем корупційних сфер. У структурі Міністерства юстиції України було утворено інститут Урядового уповноваженого з боротьби з корупцією та відповідальний секретаріат, що забезпечував його діяльність. А у серпні 2007 р. були оприлюднені 10 антикорупційних ініціатив Президента України, прийнятий План заходів щодо реалізації Концепції протидії корупції в Україні «На шляху до доброчесності» до 2010 р.

Наступним кроком стало голосування 11 червня 2009 р. Верховною Радою України «антикорупційного пакету», який включав три закони: «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення». Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 11.06.2009 давав більш детальне та повне визначення самого поняття «корупція». Так, згідно зі ст. 1 цього Закону «корупція – це використання особою наданих їй службових повноважень і пов'язаних з цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або

прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди такій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей» [12]. При цьому неправомірною вигодою могли бути грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги матеріального або нематеріального характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують безоплатно чи за ціною, нижчою за мінімальну ринкову, без законних на те підстав. Крім того, новий закон стосувався осіб, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, експерти, оцінювачі, арбітражні керуючі, незалежні посередники чи члени трудового арбітражу під час розгляду колективних трудових спорів, третейські судді, а також у встановлених законом випадках інші особи), а щодо чиновників встановлювалась обов'язковість службової перевірки та декларування майна. Однак, на думку деяких експертів, доля цього антикорупційного пакету є хрестоматійним прикладом несистемності та політичної кон'юнктурності вітчизняної нормо-творчої діяльності в цій сфері, адже прийняті Закони так і не набули чинності [13, с. 6]. Спочатку набуття ними чинності було відкладено до 1 січня 2011 р., а потім весь пакет було скасовано. Водночас одразу було запропоновано до розгляду законопроект нового президента № 7487, який було ухвалено у квітні 2011 р. як Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» [11, с. 344; 13, с. 6]. Слід також зазначити, що з прийняттям Закону України «Про визначенням такими, що втратили чинність, деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції» (2010 р.) фактично на півроку було відсутнє правове регулювання протидії корупції.

21 жовтня 2011 р. Указом Президента України було затверджено Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 рр., Урядом прийнято Державну програму щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 рр., а також Положення про Національний антикорупційний комітет. До складу цього органу, що відповідав за розробку та втілення Національної антикорупційної стратегії, увійшли найвищі посадові особи держави, зокрема Прем'єр-міністр України, Голова Верховної Ради України, Міністр юстиції,

Генеральний прокурор, Голова Верховного Суду України, Голова Служби безпеки України та інші керівники центральних органів виконавчої влади, а також було включено декілька представників наукових установ і навчальних закладів і лише одного представника від неурядових організацій.

З 2011 р. закони, що регулюють питання і доброчесності публічних інституцій (законодавчого органу, виконавчої та судової гілок влади, публічного сектора тощо) дещо покращилися, головним чином завдяки ухваленню законів «Про засади запобігання і протидії корупції», «Про доступ до публічної інформації», прийняттю Кримінально-процесуального кодексу. Незважаючи на це, закони, що регулюють діяльність окремих інституцій (омбудсмен, вищий орган фінансового контролю, політичні партії), не містили норму щодо прозорості та підзвітності цих інституцій. Крім того, на думку Д. Ковриженка та інших фахівців Transparency Int., Закон «Про засади запобігання і протидії корупції» не впровадив ефективний механізм регулювання конфлікту інтересів, захисту інформаторів та незалежного аналізу декларацій про доходи чиновників [14, с. 16].

Експертами ІПЦ «Наше право» було проаналізовано понад 7 тисяч рішень судів загальної юрисдикції за період від 1 липня 2011 р. (дата набрання чинності Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення») по 2013 р. у справах, про притягнення до кримінальної відповідальності осіб за зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК України), зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права (ст. 364-1 КК України), особами, які надають публічні послуги (ст. 365-2 КК України), одержання хабара (ст. 368 КК України), комерційний підкуп службової особи, юридичної особи приватного права (ст. 368-3 КК України), підкуп особи, яка надає публічні послуги (ст. 368-4 КК України), зловживання впливом (369-2 КК України), винесення суддею неправосудного вироку, постанови, ухвали, рішення (ст. 371 КК України), зловживання військовою службовою особою владою або службовим становищем (ст. 423 КК України). За результатами аналізу встановлено, що найбільш корумпованим в Україні є державне управління та правоохоронна діяльність. Не набагато відстають сфери місцевого самоврядування, освіти та медицини. Відтак найпоширені-

шими корупційними злочинами були зловживання владою та службовим становищем, а також одержання хабара [15, с. 6-11].

Цікаву закономірність виділено аналітиками щодо осіб, які понесли відповідальність за ці злочини. Серед найбільших злочинців – зазвичай дрібні службовці або особи, які обіймають посади спеціалістів найнижчої категорії. Наприклад, аналізуючи практику притягнення до кримінальної відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, виявлено, що суб'єктами практично всіх учинених злочинів є сільські голови, інколи – міські, а голів районних чи обласних рад узагалі не притягують до кримінальної відповідальності. Великою мірою суди призначають покарання дуже формально – у найменшому розмірі, що передбачено в статті за корупційний злочин. Але значна частина корупціонерів не несуть навіть найменшого покарання, оскільки зазвичай звільняються з іспитовим строком, і зауважимо, також мінімальним [15, с. 90-91]. Після лютого 2014 р. парламент з урядом стали значно активніші в питаннях подолання корупції. Зокрема, Верховна Рада прийняла низку важливих законів, покликаних сприяти ефективнішій боротьбі з корупцією, наприклад, «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки», «Про запобігання корупції», «Про Національне антикорупційне бюро України» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів». Усі вони були прийняті в один і той самий день, 14 жовтня 2014 р. і набрали чинності в 2015 р. У цьому процесі відіграють важливу роль як громадські, так і міжнародні донорські організації, і чимало проектів законів, що були схвалені Верховною Радою в жовтні 2014 року, підготовлені у співпраці з громадськими організаціями [14, с. 12].

Новий закон в антикорупційній сфері передбачає низку змін, зокрема в сфері:

- *криміналізації корупції:*

- підвищено санкції для фізичних і юридичних осіб за кримінальні корупційні правопорушення шляхом введення як альтернативного виду покарання – позбавлення волі, що гарантуватиме для України можливість співпраці в рамках надання міжнародної правової допомоги, як це передбачено Кримінальною конвенцією про боротьбу з корупцією;

– встановлено юрисдикцію щодо злочинів, пов'язаних із хабарництвом, які вчиняються за кордоном нашими громадянами в співучасті з іноземцями;

– встановлено відповідальність за підкуп осіб, які працюють у приватних компаніях у будь-якій якості вигоди, що, безумовно, поліпшить діяльність вітчизняних правозастосовних органів і підвищить якість їх роботи;

– поширено правила спеціальної конфіскації на всі корупційні злочини, зокрема в приватному секторі;

• *фінансового контролю стосовно майнового стану публічних осіб:*

– запроваджено зовнішній контроль щодо декларацій про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру, який здійснюватиметься податковими та спеціальними органами;

– встановлено адміністративну та дисциплінарну відповідальність за подання недостовірних відомостей у зазначених деклараціях;

• *посилення гарантій захисту викривачів фактів корупції:*

– перекладено обов'язок доказування в справах про застосування до інформаторів (викривачів) репресивних заходів на відповідача;

– закріплено можливість інформувати про факти корупції анонімно, зокрема через спеціальні лінії для відповідних повідомлень;

– передбачено обов'язок державних органів створити механізми для отримання та перевірки повідомлень про факти корупції (у тому числі анонімних);

• *мінімізації проявів корупції юридичних осіб:*

– передбачено обов'язок компаній розробляти й упроваджувати правила та процедури щодо виявлення та запобігання корупції;

– встановлено відповідальність юридичних осіб за незабезпечення здійснення антикорупційних заходів, якщо це призвело до вчинення корупційного правопорушення [16].

Наразі сучасне законодавство також усуває певний дуалізм державних органів, відповідальних за антикорупційну політику, який існував у 2014 р. [17]. Серед іншого, ліквідується посада Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики та започатковується діяльність двох незалежних антикорупційних інституцій, відповідальних за різні аспекти формування та

реалізації державної антикорупційної політики:

– Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) – центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізацію державної антикорупційної політики;

– Національного антикорупційне бюро України (НАБУ) – державного правоохоронного органу, на який покладається протидія кримінальним корупційним правопорушенням, що вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці.

Також започатковується діяльність консультативно-дорадчого органу при Президенті України Національної ради з питань антикорупційної політики (Національна рада), що здійснює системний моніторинг стану запобігання і протидії корупції в Україні, ефективності реалізації антикорупційної стратегії, заходів, що вживаються для запобігання і протидії корупції та подання Президентові пропозицій. Склад Ради, як рекомендовано GRECO, має бути сформовано на паритетних засадах між владою та неурядовими організаціями [17].

29 квітня 2015 р. Кабінет міністрів затвердив державну програму щодо реалізації засад антикорупційної стратегії на 2015-2017 роки. Програма передбачає прийняття ряду законопроектів з таких питань, як лобіювання, захист інформаторів, відкриття реєстрів деяких держпідприємств. Для усунення корупціогенної складової в діяльності виборних посадових осіб стратегія також вимагає перегляду виборчого законодавства та створення ефективних механізмів для усунення конфліктів інтересів [18, с. 4]. У жовтні 2015 р. Верховна Рада прийняла законодавчі зміни щодо фінансування політичних партій, яким передбачено дотування партій з держбюджету та встановлена вимога про обов'язкове подання фінансових звітів про всі доходи і витрати політичних партій. Також було прийнято Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних». У вересні 2015 р. було прийнято новий Закон «Про здійснення державних закупівель», в грудні Закон «Про державну службу», який передбачає комплексне реформування державного управління відповідно до демократичних стандартів, зокрема розмежування політичних та адміністративних посад, врегулювання статусу державного службовця, обов'язкове



запровадження конкурсних процедур добору на державну службу, а також закладені основи для підвищення оплати праці публічних службовців. Однак остання складова – суттєве підвищення зарплат державним службовцям і іншим особам, які потенційно можуть вчиняти корупційні правопорушення, – на нашу думку, варто розглядати як засіб залучення до державного сектору нових, освічених кадрів із іншим світобаченням, ніж як інструмент виправлення корумпованості існуючого кадрового ресурсу. До того ж варто пам'ятати, скільки б високою не була офіційна плата за належне виконання закону, незаконне збагачення потенційно завжди буде більшим.

Ми приєднуємось до позиції фахівців міжнародних і вітчизняних організацій, що, незважаючи на суттєвий прогрес у реформуванні антикорупційного законодавства, дії влади щодо його впровадження поки що не є повною мірою успішними. Імплементация оновленого антикорупційного законодавства проходить без проактивної позиції основних носіїв політичної волі (Кабінету Міністрів України, Президента України, Верховної Ради України), під величезним тиском з боку громадськості й міжнародних організацій. Впровадження антикорупційної реформи супроводжується публічними звинуваченнями Кабінету Міністрів України, Президента України із зволіканням у минулому і відсутності прозорості процесу формування нових антикорупційних інституцій (Національного антикорупційного бюро, Національного агентства з питань запобігання корупції) в теперішній час. Про вади впровадження антикорупційного законодавства свідчать як дані досліджень, проведених з ініціативи громадських організацій, так і оцінка Європейської комісії, водночас з ініціативи Уряду протягом 2014–2015 рр. не було проведено жодного ґрунтовного дослідження щодо антикорупційної політики [18, с. 3].

Порівнюючи означені, на перший погляд, прогресивні нормативно-правові зміни у боротьбі та профілактиці корупції із реальними досягненнями в цій сфері, що відображаються у статистиці щодо покарань, наведених вище, вважаємо, що у вирішенні цього питання має застосовуватись комплексний підхід, наріжним каменем якого має стати мета профілактики корупції, дерегуляції економічних функцій державного апарату та децентралізації місцевого управління.

*Висновки.* Політико-правовий підхід розуміння корупції як протиправного діяння та девіантного відхилення від правових норм є

найбільш усталеним як в теоретико-аналітичному розумінні корупції, так і в якості підґрунтя для розроблення державної політики. Проте при імплементації в рамках суспільств, що трансформуються, зокрема в гібридних режимах, він не гарантує позбавлення від корупції, адже криміналізуючи корупційні злочини, не передбачає системних змін у сферах, де вона потенційно виникає.

Набагато більший потенціал міститься у теоретико-методологічних підходах, що пояснюють корупцію з точки зору її функціональності в умовах неефективної бюрократії, або аналізують її в оптиці раціонального вибору: як способу зменшення транзакційних витрат при надмірному втручанні держави, або як агентської моделі ренто-орієнтованої поведінки.

Порівнюючи міжнародні та національні акти щодо боротьби та протидії корупції, можемо відзначити, що українська політика боротьби з корупцією понад 20 років локалізувалась у площині класифікації та криміналізації корупційних проявів, ігноруючи непрямі системні заходи запобігання її виникнення: зменшення ролі держави в регуляції економіки; попередження конфлікту інтересів державних службовців і конкурсно-компетентісний підхід при їх призначенні; збільшення підзвітності та прозорості політичних партій, публічних фінансів і закупівель, залучення громадянського суспільства при прийнятті рішень тощо. Деякі з цих механізмів були імплементовані у правову систему після 2014 р., проте, їхня практична реалізація досі має непослідовний та внутрішньосуперечливий характер, що знижує ефективність подолання корупції в Україні.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Фукуяма Ф. Що таке корупція? / Френсіс Фукуяма; пер. з англ. М. Мишкала [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zbruc.eu/node/52257>
2. Кауфман Д. Корупція в тумані двозначності / Д. Кауфман // Політика і час. – 1998. – № 1. – С. 58-65.
3. Nye J.S. Corruption and Political Development: A Cost-benefit Analysis / J.S.Nye // American Political Science Review. – 1967. – Vol. 61(2). – P. 417-427.
4. Делла Порта Д. Действующие лица в коррупции: политические бизнесмены в Италии / Д. Порта Делла // Международный журнал социальных наук. – 1997. – № 16. – С. 55-73.
5. Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство: Причины, следствия, реформы / С. Роуз-Аккерман; пер. с англ. О.А. Алякринского. – М.: Логос, 2003. – 343 с.

6. Шихата И. Взятка как рента за монопольное положение чиновников / И. Шихата // Чистые руки: Будущее без коррупции. – 1999. – № 1. – С. 32-36.
7. Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження / керівник авт. кол. І.О. Ревак. – Львів: ЛьвДУВС, 2011. – 220 с.
8. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173): міжнародний документ від 27.01.1999 № ETS173 // Відомості Верховної Ради. – 2007. – № 47-48. – С. 2028.
9. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: міжнародний документ від 31.10.2003 (ратифікована Законом України від 18 жовтня 2006 року № 251-V) // Відомості Верховної Ради. – 2007. – № 49. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon4rada.gov.ua
10. Закон України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовт. 1995 р. № 356/95-ВР // Відомості Верховної ради України. – 1995. – №34. – Ст. 266.
11. Тінков А. Л. Правові засади запобігання політичній корупції в органах державної влади України / А. Л. Тінков // Актуальні проблеми державного управління. – 2012. – № 1 (41). – С. 341-348.
12. Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 11.06.2009 № 1506-VI [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1506-17>
13. Антикорупційні заходи в Україні після Революції Гідності: Ключові законодавчі аспекти, 2016. / ред. Ф. Флурі та В. Бадріа. – К.: Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння, 2016. – 224 с.
14. Національна система доброчесності. Україна – 2015 / Д. Ковриженко, О. Чебаненко, Е. Мак-Девітт. – К.: Transparency International Україна, 2015. – 224 с.
15. Аналіз практики правозастосування у справах, пов'язаних із корупцією. Результати громадського дослідження / упоряд. Ю.Стасюк. – Львів: ІПЦ «Наше право», 2013. – 92 с.
16. Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII. Ред. від 01.08.2016 / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page>
17. Антикорупційна політика в Україні: доповідь від платформи громадянського суспільства / О. Хмара, А. Волошина [Електронний ресурс] // Платформа Україна-ЄС, 2-е засідання, 11 лютого 2016 р., Брюссель. – Режим доступу: [http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/csp-ua-anticorruption-report\\_ukr.pdf](http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/csp-ua-anticorruption-report_ukr.pdf)
18. Альтернативний звіт з оцінки ефективності державної антикорупційної політики: [резюме дослідження] / Р. Рябошапка, А. Кухарук, М. Хавронюк, М. Хмара; Укл.: А. Волошина. – К.: Transparency International Ukraine, 2015. – 16 с.

УДК 329.12 + 329.11 (477)

Печеранський І.П.

Київський національний університет  
культури і мистецтв

## КРИТИКА НЕОЛІБЕРАЛЬНОЇ ПОЛІТИЧНОЇ МОДЕЛІ ТА НЕОКОНСЕРВАТИВНА ПЕРСПЕКТИВА УКРАЇНИ У ХХІ СТОЛІТТІ

*Піддається критиці неоліберальна політична модель, розглядається криза, яку вона переживає на початку ХХІ століття. Показано, що дух нетерпимості та ортодоксії, вплив якого сьогодні відчувається в Європі, з'являється в результаті домінування «ринкового фундаменталізму» та транснаціональної політики неолібералізму, доктрина якого (вашингтонський консенсус) ґрунтується на секулярному юридизмові та некласичній релігійності, грошовому феодализмові, секулярно-гедоністичній моделі життя, гностичній моделі знання, раціонально-науковому натуралізмі та юснатуралізмі. Доводиться, що неолібералізм по-українськи, який утворився в результаті застосування цих принципів до пострадянських українських реалій, привів до влади олігархічно-капіталістичний клас, що знаходиться у консолідованій зв'язці з пострадянською бюрократією. У зв'язку з цим стверджується, що для України на сучасному етапі становлення її державності неоліберальний консенсус є неприродним і фатальним, таким, що руйнує її «цивілізаційний образ», тоді як новий, переважно комунітаристський, формат ідеологічного консенсусу, дозволяє розкрити потенціал неоконсерватизму як ідеології розвитку української держави та нації у новому тисячолітті.*

**Ключові слова:** неолібералізм, неоконсерватизм, Вашингтонський консенсус, комунітаризм, секулярний юридизм і юснатуралізм, некласична релігійність, ринковий фундаменталізм.