

3. Гладун О., Годуєва К. Питання запобігання корупції. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2017. № 1 (47). С. 32-39; Гладченко Л.В. Об опыте Сингапура по противодействию коррупции. *Проблемы национальной стратегии*. 2014. № 3 (24). С. 126-138; Васильева В.М. Регулирование конфликта интересов на государственной службе: Бразильский опыт (часть 2). Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. Вып. 3. С. 165-190; Zimneva S., Chumakova A. Legal Regulation of Civil Servants in Russia and Germany Receiving Gifts. *Russian Law Journal*. 2015. Volum III. Issue 3. P. 142-151; Коломоєць Т.О., Кукурудз Р.О. Правила поведження публічних службовців із подарунками: компаративно-правовий аналіз (на прикладі досвіду України, Грузії, Сінгапуру, Бразилії). *Вісник Запорізького національного університету. Серія: Юридичні науки*. 2018. № 2. С. 71-79.
4. Коломоєць Т.О., Лютиков П.С. Обмеження щодо одержання подарунків публічними службовцями: деякі дискусійні питання нормативного закріплення у законодавстві України. *Право і суспільство*. 2017. № 8. ч. 2. С. 74-8.
5. Віллорія М., Синнестрьом С., Берток Я. Етика державної служби: запобігання конфлікту інтересів та вимоги до законодавства / [пер. з англ. І. Чуприна]. К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. 104 с.
6. Парламентська етика в Україні. *Реалії, потреби, перспективи*: за матеріалами дослідження Центру досліджень, армій, конверсії та роззброєння та Інституту соціальних технологій / за ред. І. Суислової, Ф. Флурі, В. Бадрак. Женева-Київ, 2017. 56 с.
7. Довжанин В.М. Правове регулювання запобігання та протидії корупції за законодавством США. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. Юриспруденція*. 2015. № 13. Т. 1. С. 102-106.

DOI <https://doi.org/10.26661/2616-9444-2018-3-07>

УДК 35.072.21:328.185:343.35(477)

### **ПОВНОВАЖЕННЯ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ БОРОТЬБИ ТА МЕХАНІЗМИ ПОСИЛЕННЯ**

Невмержицький Є.В., д.п.н., професор

*Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана, пр-т Перемоги,  
54/1, м. Київ, Україна  
vdikhtievsky11@gmail.com*

Діхтієвський В.П., провідний спеціаліст

*Департамент координації системи фінансового моніторингу  
Державної служби фінансового моніторингу України,  
вул. Білоруська, 24, м. Київ, Україна  
vdikhtievsky11@gmail.com*

Формування шляхів вирішення проблем у боротьбі з корупцією та протидії корупції в контексті повноважень суб'єктів публічного управління зумовлене тим, що система таких суб'єктів набула значного розширення в Україні за останні чотири роки за рахунок новостворених антикорупційних органів. Незважаючи на велику кількість праць, присвячених дослідженню різних аспектів боротьби з корупцією та протидії корупції в Україні, необхідно констатувати, що в

юридичній літературі так і не сформовано усталеної, повноцінної методології вирішення проблем у сфері боротьби з корупцією та протидії корупції.

Метою статті є аналіз міжнародного й вітчизняного досвіду протидії корупції, обґрунтування необхідності включення додаткових, крім чинних, механізмів щодо посилення протидії корупції в Україні; визначення ролі політичних, соціальних, економічних, культурних і духовних форм та інструментів протидії корупції з урахуванням практики розвинених країн світу.

Установлено, що важливим фактором у боротьбі з корупцією та протидії корупції є не тільки вдосконалення діяльності вже наявних органів, а й подальший розвиток антикорупційного законодавства щодо створення нових антикорупційних органів і необхідних умов для повної реалізації їхньої діяльності у сфері боротьби з корупцією та протидії корупції в Україні. Необхідно також більше уваги приділяти своєчасному реагуванню на повідомлення громадян, засобів масової інформації, результати соціологічних досліджень про корупційні діяння й інші протиправні дії посадових осіб, поширеність корупції в окремих відомствах.

Оптимальною методологічною основою для формування шляхів вирішення проблем у боротьбі з корупцією та протидії корупції в контексті повноважень суб'єктів публічного управління є досвід країн Європейського Союзу в цій сфері, а також дотримання чітких вимог, за допомогою яких існуватиме значно вищий відсоток позитивного результату в боротьбі з корупцією та протидії корупції, зокрема наявність твердої політичної волі керівництва держави й чистоти вищих ешелонів влади та активної соціальної позиції суспільства; зміна самої ідеології боротьби з корупцією. Розуміння того, що протидія окремим проявам корупції – це лише боротьба з її наслідками, а не самою корупцією в країні. Необхідно зламати корупційні схеми і зв'язки в основних сферах життєдіяльності суспільства, відокремити бізнес і владу; забезпечити реальною незалежністю судову владу та новостворені антикорупційні органи від політичного й бюрократичного тиску; надати чітке розмежування функцій і повноважень уже наявних органів у сфері боротьби з корупцією та протидії корупції, створивши єдиний незалежний національний орган, діяльність якого спрямована на запобігання та протидію корупції.

*Ключові слова: влада, публічне управління, корупція, політика, економіка, культура, мораль, етика, механізми посилення.*

## **POWERS OF PUBLIC ADMINISTRATION ENTITIES IN COUNTERACTION CORRUPTION SPHERE IN UKRAINE: PROBLEMS OF COMBATING AND MECHANISMS OF STRENGTHENING**

Nevmerzhytskyi Ye.V.

*Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman, prosp. Peremogy, 54/1, Kyiv, Ukraine  
vdikhtievsky11@gmail.com*

Dikhtievskyi V.P.

*Department of coordination of financial monitoring system The State Financial Monitoring Service of Ukraine,  
Biloruska St., 24, Kyiv, Ukraine  
vdikhtievsky11@gmail.com*

Formation of ways of solving problems in combating and counteraction corruption sphere in the context of the powers of public administration entities is conditioned by the fact that the system of such entities has gained considerable expansion in Ukraine over the past four years at the expense of newly established anti-corruption bodies. Despite the numerous works devoted to the study of various aspects of combating and counteraction corruption in Ukraine, it should be noted that the legal literature does not formulate a well-established, full-fledged methodology for solving problems in the field of combating and counteraction corruption.

The purpose of the article is to analyze the international and domestic experience of counteraction to corruption, justification of the need to include additional, but existing, mechanisms to strengthen the counteraction against corruption in Ukraine. Determination of the role of political, social, economic, cultural and spiritual forms and tools for combating corruption, taking into account the practice of developed countries of the world.

It has been established, that an important factor in combating and counteraction corruption is not only improvement of the activities of already existing bodies, but also further development of anti-corruption legislation, creation of new anti-corruption bodies and necessary conditions for full implementation of their activities in combating and counteraction corruption sphere in Ukraine. It is also necessary to pay more attention to the timely response to the reports of citizens, the media, the results of sociological research on corruption acts and other illegal actions of officials, the prevalence of corruption in individual departments.

The optimal methodological basis for shaping ways of solving problems in the combating and counteraction corruption in the context of the powers of public administration entities is the experience of the European Union countries in this area, as well as the observance of clear requirements that will help to maintain a significantly higher percentage of positive results in the combating and counteraction corruption, in particular, the existence of a firm political will of the state leadership and the purity of higher levels of power and active social position of society; change the ideology of the combating corruption. Understanding that counteracting individual manifestations of corruption is only a struggle with its consequences, not corruption itself in the country. It is necessary to break the corruption schemes and connections in the main spheres of society's activity, to separate business and power; ensuring the real independence of the judiciary and newly created anti-corruption bodies from political and bureaucratic pressure; a clear distinction between the functions and powers of the existing bodies in the field of combating and counteraction corruption, creating a single independent national entity whose activities are aimed at preventing and counteraction corruption.

*Key words: power, public administration, corruption, policy, economy, culture, morality, ethic, mechanisms.*

В Україні для боротьби з корупцією діє потужна система суб'єктів публічного управління, яка за останні чотири роки значно розширилась за рахунок заново створених спеціалізованих антикорупційних органів. Система державних органів протидії корупції нараховує десятки суб'єктів і структур, які мають статус національних, спеціальних, особливих, спеціалізованих, та інших органів щодо протидії корупційним злочинам. Наприклад: Національне антикорупційне бюро; Національне агентство з питань запобігання корупції; Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, що отримані незаконно; Спеціалізована антикорупційна прокуратура; Спеціалізоване управління Служби безпеки України; Державне бюро розслідувань; Служба фінансових розслідувань; Державна служба фінансового моніторингу України; Фіскальна служба України; Департамент захисту економіки у структурі МВС; Структурні підрозділи органів прокуратури; територіальні підрозділи внутрішньої безпеки України, Збройних сил, прикордонної та митної служб, органи місцевого самоврядування. Уважаємо, що це не вичерпний перелік. Також до цього списку необхідно додати Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції.

7 червня 2018 року Верховна Рада прийняла Закон України «Про антикорупційний Суд України», створення якого в Судовій гілці влади має бути визначальним щодо правосуддя в протидії корупції.

Централізована та водночас розгалужена система суб'єктів публічного адміністрування у сфері боротьби з корупцією керується Конституцією України й новим антикорупційним законодавством України вже більше ніж 3 роки, проте стан справ щодо протидії корупції в країні не покращується. Корупція продовжує поширюватися та проникати майже в усі сфери суспільного життя. За даними дослідників Transparency international, Україна за рівнем корупції посідає 136 місце з 176 країн світу, а в Європі – одне з перших місць. Бюрократичний апарат органів публічної влади на будь-які антикорупційні заходи знаходить усе нові й нові можливості обійти ці заходи, в який спосіб побудувати нові схеми корупційних зв'язків, налагодити стосунки влади й бізнесу для більш удосконаленого та витонченого взаєморозуміння таких корупційних стосунків.

Якщо 2014–2015 рр. характеризувалися невиправдано довгим розробленням і прийняттям антикорупційних нормативно-правових актів і створенням нових державних органів, то 2016–2017 рр. – затягнутим процесом реалізації законодавства у сфері запобігання корупції та зволіканням у діяльності спеціалізованих органів. Пояснювалося це суспільству наявністю якихось труднощів, замість ефективної роботи. Виникає, безумовно, питання: чому за певного прогресу у створенні нових антикорупційних інститутів, нового антикорупційного законодавства стан справ щодо протидії корупції не покращується [1]?

Очевидна необхідність подальшого розвитку державних механізмів протидії корупції та їх посилення з урахуванням досвіду зарубіжних країн.

По-перше, досвід країн, котрі досягли позитивних результатів у боротьбі з корупцією, переконує, що загальною умовою для зміни ситуації з корупцією була й залишається тверда політична воля вищого керівництва держави. Це публічно продемонстровано в Сінгапурі, у Південній Кореї, Малайзії, Японії та інших країнах. У Південній Кореї, наприклад, за останні 20 років до кримінальної відповідальності за корупцію притягнуто три президенти країни. У результаті ця в недалекому минулому бідна й відстала азійська країна сьогодні входить до десятки найрозвиненіших країн світу.

Таку ж волю боротьби з корупцією демонструє Королівство Саудівської Аравії, де під керівництвом наслідного принца, майбутнього короля, арештовано за корупцію більше ніж 200 високопосадовців, у тому числі 11 принців, а також міністри, банкіри та інші високопосадовці, націоналізовані їхні активи, конфісковані кошти на 200 мільярдів доларів США, з яких вони вже повернули державі 100 млрд. доларів США.

Ще один показовий приклад – Румунія. Там бюрократичний апарат чинить відчайдушний опір щодо обмеження масштабів корупції. Але завдяки політичній волі новообраного керівництва держави, широкій підтримці громадськості, політичних сил, усіх зацікавлених у приборканні корупціонерів удалося серйозно їх потиснути. Достатньо відмітити, що тільки у вихідні – 25–26 листопада 2017 – на вулиці Бухареста з антикорупційними гаслами вийшло понад 50 тисяч громадян і десятки тисяч в інших містах країни. У Румунії реально працюють створені антикорупційні органи. Так, принциповість і чесність Національного антикорупційного директорату, його реальна незалежність від гілок влади дають позитивні результати. За 4 роки роботи порушено тисячі кримінальних справ, фігурантами яких стали брат президента країни, экс-прем'єр-міністр уряду, міністри, судді, прокурори, поліцейські чини, 30 мерів міст країни та багато інших чиновників, як результат – корупція в Румунії серйозно потиснута. Тому не треба доводити, яку величезну антикорупційну роль відіграє саме політична воля вищого керівництва держави.

По-друге, не менш важливий антикорупційний важіль – формування сучасного високопрофесійного, високоєрудованого складу керівників публічної влади. Раніше ми вже звертались до цієї проблеми, але вона залишається актуальною й сьогодні [2]. Передусім є нагальна потреба розроблення наукового підходу до формування оптимальної штатної чисельності органів влади загалом і складу кожного окремого міністерства, державної служби, агентства, кожного відомства зверху до низу, кожного органу місцевого самоврядування. Нинішній державний апарат громіздкий, розмитий, настільки неефективний, що за його збереження ситуацію з корупцією навряд чи можна змінити. Треба поррахувати реальну кількість чиновників, яких суспільство має утримувати, щоб вони якісно працювали й були відповідальними перед суспільством.

Ускладнює цю ситуацію перманентна заміна керівників практично всього публічного апарату у зв'язку з кожними виборами або приходом до керма влади нової політичної сили. У зв'язку з цим центральними органами публічного управління починають керувати люди, які не мають для цього необхідної підготовки та достатнього досвіду. Стає очевидним, що на керівні посади обирають і призначають осіб, які не мають необхідної фахової освіти та практичного досвіду роботи, наприклад, в органах охорони здоров'я, прокуратури або в органах внутрішніх справ. Саме тому керівники Міністерства охорони здоров'я, Генеральної прокуратури України та Міністерства внутрішніх справ сьогодні є політичними діячами, а не професіональними лідерами. Це одна з важливих причин затягування процесу реформування системи охорони здоров'я та правоохоронних структур.

По-третє, щоб реально обмежити масштаби корупції в Україні, величезні зміни мають відбутися у відносинах влади й бізнесу. Поки що вони характеризуються тісними зв'язками практично в усіх гілках влади. Як зазначає М. Михальченко, сьогодні олігархічні фінансово-промислово-політичні групи зміцнили й контролюють найважливіші процеси в життєдіяльності держави та суспільства, у тому числі виборчі процеси, формування органів

влади, суду, правоохоронних органів, контролюють ЗМІ, місцеві й регіональні органи влади [3]. Корупційні зв'язки бізнесу і влади стали головними правилами ведення бізнесу, саме звідси «ростуть ноги» корупції, тут корупціонери отримують найбільші прибутки й пільги.

Парадокс у тому, що в українському суспільстві фактично на всіх рівнях є розуміння необхідності розмежування влади від бізнесу, але далі констатування цього факту справа поки що не рухається. Різними способами значна частина політиків і чиновників, так чи інакше, безпосередньо або через родичів продовжує брати участь у бізнесовій діяльності, особливо у сферах державних закупівель, приватизації, банкрутства, зовнішньоекономічної діяльності, операціях із землею тощо.

Лідер країни Сінгапур Лі Куан Ю зазначав: «Якщо люди на «горі» не є взірцем і прикладом моральних стандартів, які вони впроваджують на інші рівні влади, щось реально змінити дуже важко, саме чесний та ефективний уряд з незаплямованою репутацією був і залишається найбільш цінним і головним здобуттям сучасного Сінгапуру». Цей вислів є ствердженням того, яку величезну роль у розвитку держави й суспільства відіграють керівники держави, посадові особи, політичні лідери та їхня особиста чистота, порядність, чесність, духовність і культура.

Оцінюючи сучасну українську політичну еліту, низка європейських газет, зокрема «*Zeitung*» і «*Frankfurter allgemeine*», опублікували досить критичні статті про корупцію в Україні та її причини, звинувативши політичну еліту в її розповсюдженні. Зазначається, що вона – політична еліта – зосереджена в основному на особистих, а не суспільних інтересах, а війна відкрила для неї небувалі джерела прибутків. Як висновок, видання пише, що Україна за чверть століття так і не сформувала серйозну й ефективно-функціональну потужну групу політиків. На жаль, це вже не перше застереження щодо такої властивості українських політиків.

Водночас у розвинених європейських країнах формування кадрів професійної державної служби передбачає чесність, високий професіоналізм, досвід, політично-нейтральну посаду з належною заробітною платнею, з гарантіями незмінності на строк дії контракту. Такий підхід базується на відборі справді гідних і кваліфікованих кадрів. Державний службовець не пов'язаний із бізнесом або політичними преференціями, які вступають у конфлікт із сумлінним виконанням професійних обов'язків. Європейські країни керуються принципом, згідно з яким державних службовців не можна приймати на роботу або звільняти з посади за політичними мотивами. Демократія, в якій партії регулярно змінюють одна одну біля керма влади, не сумісна із системою найму державних службовців, що базується на політичних преференціях. У європейських країнах, як правило, кожні чотири роки партії змінюють одна одну, але це майже не торкається чиновників середньої й нижньої ланок, які становлять фундамент публічної влади. Можна уявити собі, що було б, наприклад, з Італією, де за повоєнні роки змінилося 68 урядів, якби кожен раз змінювалася середня та нижня ланки влади? Сьогодні Італія входить у сімку найрозвиненіших країн світу. У таких країнах давно вироблені та працюють механізми, що ставлять надійні перепони, щоб нечесні люди не потрапляли до публічної влади.

У Великій Британії кожен претендент на зайняття посади в структурах публічної влади спочатку подає в спеціальну комісію інформацію про свій бізнес і бізнес своїх близьких, про свої активи й борги. Така інформація комісією всебічно перевіряється, за результатами якої претенденту на посаду може бути рекомендовано відмовитися від співпраці з тим чи іншим суб'єктом підприємницької діяльності, і тільки після виконання чи невиконання цих рекомендацій приймається остаточне рішення. Чистота й порядність чиновників у цій країні – це не гасло.

На практиці поведінка українського чиновника значно відрізняється від поведінки його європейського колеги. Важко уявити, щоб міністр будь-якої країни Європи нагородив свого

однопартійця за рахунок влади чотирма або шістьма видами зброї, а тим більше керівника уряду [4].

По-четверте, правова й організаційна проблема. Трирічна практика діяльності новостворених антикорупційних органів виявила та показала серйозні організаційно-правові проблеми в протидії корупції. Україна, як відомо, б'є всі рекорди за кількістю органів, покликаних боротися з корупцією, але поки що це ніяк не вплинуло на зменшення масштабів корупції в країні. Багато надій, наприклад, покладалося на Національне агентство з питань запобігання корупції, але, незважаючи на величезні матеріальні затрати на його функціонування, реальних результатів його роботи не видно. З більше ніж трьох мільйонів поданих чиновниками е-декларацій перевірено лише декілька сотень. На адресу керівництва Агентства вже надходили обвинувачення в його заангажованості, у фальсифікації перевірок, у втручанні в його діяльність чиновників вищого рівня тощо.

Звертає на себе увагу розмитість відповідальності працівників агентства, оскільки невідомо за що вони несуть пряму відповідальність. Суспільство чекає результатів як від Національного агентства з питань запобігання корупції, так і від Національного антикорупційного бюро, а їх майже не має.

Якщо загалом оцінювати систему новостворених антикорупційних органів, їхній реальний вклад у боротьбу з корупцією, то варто погодитись з оцінкою екс-голови Верховного Суду України професора В. Маляренка, який зазначає, що створення всіляких антикорупційних бюро – це те саме, що антирабовласницький комітет у Стародавньому Римі [5]. Ніякий новий орган не переможе корупцію, якщо в кожному відомстві, у кожній сфері державної діяльності не будуть зламні корупційні схеми, зв'язки, на яких і зростає корупція.

Досвід розвинених країн переконує, що розбалансованість відповідальності між численними органами, невизначеність їхніх повноважень не можуть привести до успіху, якби вони працювали навіть ідеально. Водночас це свідчить і про те, що в країні повинен діяти один потужний орган, який би формував державну політику в цій сфері та відповідав за її реалізацію й результати, контролював діяльність інших державних органів у протидії корупції. Ураховуючи масштаби корупції в Україні, такий національний державний орган, безсумнівно, повинен бути наділений надзвичайними повноваженнями в межах Конституції та антикорупційного законодавства, не питаючи дозволу в керівників влади на ті чи інші слідчі (розшукові) дії. Високу ефективність такого підходу довели такі держави, як Сінгапур, Південна Корея, Скандинавські країни, які не тільки максимально обмежили корупцію, а й стали двигуном соціально-економічного розвитку.

У Польщі, яка добилася значних результатів у протидії корупції, діє один для всієї країни орган – Центральне антикорупційне бюро, яке виконує ті самі завдання, що й численні українські антикорупційні органи. Під пильним наглядом цього органу в Польщі перебувають усі державні структури та органи місцевого самоврядування. Його повноваження поширюються на всіх працівників державних органів та органів місцевого самоврядування, для чого в регіонах створено 12 підрозділів Центрального антикорупційного бюро Польщі. А центральний апарат формує державну політику в цій сфері, реалізує її на практиці й відповідає перед суспільством за результати. Ми переконані, що й у нашій країні необхідно об'єднати щонайбільше два відомства – Національне антикорупційне бюро України та Агентство з питань запобігання корупції, в один потужний державний орган України, поклавши на нього розроблення державної політики в цій сфері та відповідальність за її реалізацію на практиці.

Існує також гостра необхідність розмежування повноважень між іншими органами, які так чи інакше задіяні у сфері боротьби з корупцією. Особливо це стосується Генеральної прокуратури України і Спеціальної антикорупційної прокуратури, створеної для забезпечення верховенства права та законності в цій діяльності. Тільки за реальної незалежності Спеціальної антикорупційної прокуратури, захисту Національного

антикорупційного бюро від будь-якого стороннього тиску можливий реальний успіх у боротьбі з корупцією. Створюючи Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, законодавець мав на увазі, що саме вона візьме на себе всю повноту відповідальності за дотримання верховенства права та законності у сфері боротьби з корупцією. Але створення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури в складі Генеральної прокуратури України передбачає підпорядкування її діяльності Генеральному прокурору як ще одному структурному підрозділу Генеральної прокуратури України з відповідними наслідками такої підпорядкованості. Це одна з причин суб'єктивного фактору складних відносин, що сьогодні спостерігає суспільство.

Дійсно, такі негативні відносини всередині антикорупційних органів можуть закінчитися повною їх дискредитацією або навіть їх ліквідацією. Можна припустити, що відсутність реальної боротьби з корупцією приверне увагу суспільства щодо подальшої необхідності створених органів, визнання того, що їх створення було помилкою. У контексті цього питання стає очевидним те, що було серйозною помилкою призначити керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури заступником Генерального прокурора, по суті, зробивши її підрозділом Генеральної прокуратури України.

Разом із тим існує потреба більш чіткого визначення місця й ролі в протидії корупції спеціальних підрозділів у системі Міністерства внутрішніх справ і Служби безпеки України. Убачається, що Служба безпеки України могла б бути більш ефективною натепер, відповідати за чистоту кадрів вищої й середньої ланки публічного адміністрування. Органи внутрішніх справ, маючи найбільш потужний і розповсюджений по всій країні адміністративний апарат, мали б нести відповідальність за стан боротьби з корупцією в органах місцевого самоврядування, а також в економічній і соціальній сферах.

Звертає на себе увагу й те, що як панацея від усіх негараздів подається завдання щодо створення Спеціалізованого антикорупційного суду, який стане саме тією ланкою, якої не вистачає в механізмі новостворених антикорупційних органів. Звісно, сам по собі Антикорупційний суд не викоренить корупції й не повинен. Але, щоб такий суд став реально антикорупційним, необхідно врахувати декілька важливих умов:

1. Проведення незаангажованого, неупередженого та прозорого конкурсу для суддів. Американський дослідник Коен у статті для аналітичного видання *Foreign Policy* у 2016 році писав, що проблемою корупції в Україні повинні зайнятися закордонні експерти. Такий досвід уже був апробований у 2006 році у Гватемалі, де повноваження щодо розслідування корупційних злочинів були передані Міжнародному агентству проти безкарності. Ця зовнішня структура працювала за законами цієї країни й у рамках судової системи, але залишалась реально незалежною від національних органів. Її фінансували міжнародні донори з коштів трастового органу ООН. У результаті під слідство попали не тільки чиновники нижчого й середнього рівнів, а й міністри, керівники поліції, судді, прокурори, бізнесмени й навіть президент цієї країни. У ситуації, що склалася сьогодні в Україні, цей досвід міг би бути запозичений не тільки в слідчій практиці, а й у діяльності судової системи. Коен пропонує створити в Україні міжнародний трибунал, у склад якого запросити закордонних суддів, слідчих, детективів.
2. Антикорупційний суд має бути незалежним. Умовою забезпечення незалежності Антикорупційного суду є його діяльність як окремого правового інституту правосуддя в Україні, на кшталт Конституційного Суду України, а не структурного підрозділу Верховного Суду.
3. Максимальна відповідальність суддів загальної юрисдикції за корупцію. Сьогодні судова практика малоефективна з погляду превентивної ролі в протидії корупції. Про це свідчать судові рішення, наприклад, щодо відповідальності працівників органів внутрішніх справ за корупцію [6].

Так, за 2015 рік засуджено до позбавлення волі 59 осіб, отримали покарання у вигляді штрафу 333 особи, виправдано або закрито провадження у 25 справах, а звільнено з посади 24 особи.

За 2016 рік засуджено до позбавлення волі 65 осіб, отримали покарання у вигляді штрафу 291 особа, виправдано або закрито провадження у 64 справах, що в рази більше, ніж у 2015 році (25 справ проти 64), а звільнено з посади також 24 особи.

Така тенденція зберігається в загальній судовій практиці під час розгляду кримінальних справ про корупцію. Статистика констатує, що протягом 2015 року винесено 952 вироки по корупційних справах, проте лише 35 відсотків обвинувачених опинилися за ґратами. За даними «Transparency International», що оприлюднені на сайті українського представництва, менше ніж п'ята частина (19%) чиновників, яких засудили за хабарництво, позбавлена волі. Водночас 38% отримали випробувальний термін, 34% – оштрафовані на суму не більше ніж 20 тисяч гривень. Чи може така каральна практика зупинити корупцію? Звичайно, ні. Це при тому, що в усіх розвинених країнах корупція розглядається як тяжкий злочин і, відповідно, тягне за собою максимальне покарання.

4. Щоб Антикорупційний суд здійснював правосуддя за принципом верховенства права необхідно покращити рівень нормотворчої діяльності. На превеликий жаль, в Україні закон охоплює далеко не весь простір суспільних відносин, хоча за своєю сутністю, за своїм призначенням право й закон є основою побудови та функціонування світогляду, це фактично кисень цивілізованого суспільства. Право проводить своєрідну демаркаційну лінію, яка відокремлює цивілізованість від нецивілізованості, духовність від бездуховності, волю від свавілля, належне від неналежного [7].

У правовій державі тільки законами визначаються основні засади регулювання виконавчо-розпорядчої діяльності публічної влади, а не підзаконними актами. Порушення цього принципу в Україні призвело до зловживань і корупції особливо на рівні середньої й нижчої ланок влади. Достатньо навести факти масового розпродажу земель сільськогосподарського призначення навколо великих міст країни, незважаючи на те що закон забороняє купівлю-продаж таких земель. Щоб зовнішньо надати видимості законності таких операцій, застосовуються різні способи, зокрема ці землі рішеннями місцевих рад із сільськогосподарських земель перетворюються в інші види користування.

Пріоритет закону в регулюванні суспільного життя, зменшення кількості й ролі підзаконних актів можуть суттєво змінити методи публічного управління, обмеження відомчого адміністрування, максимального виключення залежності громадянина від суб'єктивної волі місцевого чиновника, а загалом наведення порядку в законотворчому процесі. Проблема підвищення якості правових актів особливо актуальна. Один із таких механізмів – експертиза правових актів, але така процедура передбачена лише для законів, що приймаються Верховною Радою України, хоча й тут виникає низка проблем. Тому дуже важливо, щоб кожний адміністративно-правовий акт органів публічної адміністрації, що зачіпає права та інтереси громадян, проходив експертну перевірку на предмет відповідності Конституції України й Законам України. Такий підхід значно підвищить рівень правотворчої діяльності органів публічної адміністрації.

По-п'яте, сьогодні необхідно дати серйозний поштовх до змін не лише всередині судової системи, а й у всій державі. Потрібно змінювати методологію боротьби з корупцією. Спроба подолати це зло кримінальними методами, а саме про це свідчить створення численних антикорупційних органів, не могла привести до успіху, оскільки це боротьба з корупцією не як соціальним явищем, а лише з її наслідками.

Наука розглядає корупцію як дуже складне, багатоаспектне, системне явище, яке охоплює взаємовідносини певного кола посадових осіб поза правовим полем, їхню неправомірну поведінку, що виражається в наданні взаємопов'язаних послуг, пільг та інших преференцій з



використанням посадового становища й ресурсів держави для особистого або корпоративного збагачення. Розірвати це порочне коло взаємовідносин – означатиме підірвати основи корупції, джерела її живлення та схеми зав'язків, що в кінцевому підсумку обмежить можливості всіх її проявів. В Україні, на жаль, корупція все ще розглядається як окреме протиправне діяння: хабарі, відкати, куплені тендери тощо. Відповідно до цього, і вся антикорупційна політика базується на боротьбі з конкретними її проявами, не зачіпаючи їх схем і зав'язків. Зламати такі корупційні схеми і зв'язки – означатиме реально підірвати основи корупції. Саме так організована протидія корупції у країнах, які досягли певного успіху в цьому напрямі. У Центральному антикорупційному бюро Польщі з метою зламу корупційних схем створено 7 підрозділів, які діють в основних сферах життєдіяльності суспільства: економічній, фінансовій, соціальній тощо, маючи головним завданням виявлення й підлив таких корупційних зв'язків.

По-шосте, вирішення проблем бідності. В Україні бідність дійшла до небезпечної межі й наближається до порогу африканських країн. За роки незалежності реальний ВВП України скоротився на 38%. За даними Всесвітнього банку, це найнижчий результат за останні 26 років. Із 166 країн, які розкрили повну статистику ВВП за 1991–2016 рр., він знизився тільки в 5 країнах світу. Україна в цьому моніторингу випередила Молдову (29%), Грузію (15%), Зімбабве (21,3%). Якщо порівняти ВВП на душу населення із сусідньою Білорусією, яка до розпаду СРСР за своїм соціально-економічним розвитком була позаду України, то там на душу населення припадає більше ніж 18 тис. доларів США, а в Україні – всього 8,3 тис. доларів США, приблизно як у Гватемалі.

Бідність, що зростає, в Україні породжує не тільки корупцію, а й багато інших негативних явищ. Після одержання безвізового режиму з Європою мільйони українців хлинули закордон шукати своєї кращої долі. Загрозливим став відтік за кордон студентів і викладачів вишів, медичних працівників і молодих науковців. Просто стає боляче від того, що майже весь випуск студентів медичного факультету Ужгородського університету залишив країну та виїхав шукати кращого життя в Словаччину.

Головною причиною стала глибока соціально-економічна криза в Україні, відсутність будь-яких оптимістичних перспектив для молоді. Це наслідок багатьох факторів, але насамперед зростання безробіття, бідних верств населення, кадрової кризи, загальної деградації та занепаду.

Влада майже щорічно заявляє про підвищення заробітної платні. За заявою Прем'єр-міністра, у 2016 році середня заробітна плата становила близько 7 тисяч гривень. Може це й так, якщо поділити навпіл щомісячну зарплату керівника «Нафтогазу» у 2 млн. гривень і його помічників, підвищену зарплатню судових і правоохоронних органів, зарплату очільників центральних і регіональних органів влади з фактичною оплатою праці працівників освіти, охорони здоров'я, місцевого самоврядування, зарплата яких в основному близька до мінімальної, тоді можна й одержати суму в 7 тисяч гривень. Сьогодні вже професор, доктор наук у медичній сфері та у виші одержує цю середню суму, тоді як у сусідній Польщі зарплата науковця в рази більша, ніж в Україні. Дійсно, заробітна плата в Україні за світовими мірками близька до порогу бідності, а люди, які опинилися в такому стані, вимушені не дуже керуватися нормами права і моралі.

Бідна людина діє й думає про те, як насамперед вижити в цій ситуації, етичні та моральні проблеми поведінки при цьому залишаються на останньому місці. Англійський філософ Томас Пейн, працюючи в акцизній палаті, звернувся до її керівників з таким листом: «Підніміть нам, будь ласка, зарплату, а то вона настільки маленька, що нам нічого не залишається, як брати хабар». Це було написано майже дві сотні років тому, але й сьогодні бідна людина, щоб вижити, не дуже керується моральними принципами. Тому, про які б високі матерії влада не говорила, поки бідність буде залишатися в таких великих масштабах як сьогодні, корупція буде процвітати.

З другої половини ХХ століття європейські країни зробили серйозний крок до соціального розвитку національного законодавства. Відбулася демонополізація політики та економіки, побудована система захисту прав людини, відбувся розвиток конкуренції в ринковій економіці, надійно захищена приватна власність, економічні відносини стали прозорими, накопичені необхідні кошти для захисту малозабезпечених верств населення, передбачена можливість кожного для реалізації його прагнень та амбіцій. Максимально мінімізовані такі потоки, як тіньова економіка, корупція, подвійні моральні стандарти. Відбувається ефективний розвиток виробництва, технологій, збільшилося загальне багатство країн і націй, знижена нерівність, тим самим більшість населення залучена до створення благ цивілізації. Стали доступними якісна медична допомога, справедливий суд, право кожного не тільки вільно подорожувати по всій Європі, а й працювати або навчатись у будь-якій іншій країні та мати іншу від офіційної точку зору на будь-яку проблему – саме цим європейське суспільство відрізняється від українського.

По-сьоме, складною в протидії корупції залишається проблема морально-етичного характеру, що склалася в українському суспільстві. Більшість українців на словах засуджує корупцію, а в повсякденному житті багато з них вважає корупцію допустимою. Складність у тому, що мова йде про зміну вікових традицій, що склалася у відносинах між громадянином і чиновником. О. Пасхавер підкреслював: «Більшість із нас сприймає корупцію як гріх, але допустимий... Як тільки ми перестанемо так думати й діяти – зникне й корупція» [8]. Реальність така, що, з одного боку, корупція більшістю українців сприймається морально неприйнятною, вона засуджується, а з іншого – у практичному житті дати хабара стало невід'ємною частиною їхнього буття. Як буденність сприймається те, що, критикуючи чиновників і владу, пересічний українець не помічає своєї «маленької» корупції.

Невипадково Іван Котляревський ще півтора століття тому в «Енеїді» писав: «Ти знаєш – тільки дурень не бере, а у нас хоч трохи тямущий, хто уміє жити по правді суцїй, той хоть з батька здере». Мало що змінилося в характері українців і сьогодні. Паралельно з добротою, готовністю прийти на допомогу іншим і сьогодні в пересічного українця живуть гріхи, такі як уседозволеність, анархія, дати на «лапу» навіть тоді, коли цього не вимагають. У таких умовах, як зазначає Є. Головаха, люди втрачають орієнтири соціальної поведінки, моральні цінності, а замість них починають панувати культ сили і жадоба наживи [9]. На запитання соціологів, чи можна поступитися моральними принципами заради того, щоб розбагатіти, більшість респондентів відповіли «так». Це дуже тривожний сигнал, оскільки між готовністю переступити через мораль і закон бар'єр дуже низький. Наслідком поширення такого соціального цинізму стала руйнація засад довіри до влади, поваги до закону й відповідальності за свої вчинки перед іншими людьми. Це призвело до того, що, незважаючи на заяви про неприйнятність хабарництва, багато громадян демонструють розуміння мотивів здириків, вважаючи, що ті, хто хабарів не бере, просто не мають такої можливості. Саме тому реальні заходи влади щодо посилення боротьби з корупцією не користуються популярністю серед населення, воно не виявляє готовності співпрацювати з владою [10].

К. Берднікова серед основних причин виникнення й поширення корупції в Україні називає «низький рівень добросовісності посадових осіб, низьку ефективність заходів, що вживаються правоохоронними органами, Національним антикорупційним бюро України, органами прокуратури та судами, відсутність у суспільстві критичного ставлення до неприпустимості проявів корупції, формування стійких антикорупційних установок у суспільній думці» [11].

Щоб подолати такі традиції правового нігілізму, подвійного менталітету, ми багато чого можемо запозичити в країн Європейського Союзу. Вони протиставили своєму минулому загальнолюдські цінності, такі як мораль, етика, культура, духовність, повага до закону, тобто ті інститути, за допомогою яких запрацювали антикорупційні механізми. Яскравим прикладом того, як можна за історично короткі терміни змінити правосвідомість і менталітет цілого народу, демонструє Німеччина. Ще років 80 тому це була тоталітарна, нацистська держава з ідеологією насилля, шовінізму, мілітаризму. Сьогодні це одна з найбільш

демократичних країн світу. Як це вдалося німцям? Насамперед завдяки всезагальному покаянню більшості народу за своє минуле, наполегливому вихованню поваги до закону і правопорядку, загальнолюдським цінностям, формуванню високого рівня правосвідомості людини. На ці цінності в сучасній Федеративній Німеччині працюють усі владні інститути, політичні партії, громадські об'єднання, церква. Це було, безумовно, не просто, але правосвідомість німця за післявоєнні роки змінилась, вона базується на принципах верховенства права, законності, довіри й поваги влади та суспільства.

Висновки з викладених думок.

Найголовніший із них полягає в тому, що нові антикорупційні закони та створені на їх базі антикорупційні органи запрацюють на повну силу за таких умов:

- наявність твердої політичної волі керівництва держави, чистота вищих ешелонів влади й активна соціальна позиція суспільства;
- зміна самої ідеології боротьби з корупцією. Розуміння того, що протидія окремим проявам корупції – це лише боротьба з її наслідками, а не із самою корупцією в країні. Необхідно зламати корупційні схеми і зв'язки в основних сферах життєдіяльності суспільства, відокремити бізнес і владу;
- забезпечення реальної незалежності судової влади та новостворених антикорупційних органів від політичного й бюрократичного тиску. Створення Антикорупційного суду має дати серйозний поштовх до змін як усередині судової системи, так й у всій державі. Судді, котрі прийдуть на посади, повинні мати глибоке переконання (розуміння) необхідності та невідворотності таких змін;
- чітке розмежування функцій і повноважень Національного антикорупційного бюро, Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України, Фіскальної служби через створення єдиного незалежного національного органу, діяльність якого буде спрямована на запобігання та протидію корупції.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Реуше Г., Меган Ж.-П. Борьба с коррупцией в Украине: одной лишь правовой реформы недостаточно. *Сайт Voxukraine*.
2. Діхтієвський П.В., Невмержицький Є.В. Публічна влада і громадянське суспільство: загальнотеоретичні міркування. *Адміністративне право і процес: науково практичний журнал*. 2017. № 1 (19). С. 15–31.
3. Михальченко М. Політична система в Україні: що ми модернізуємо? *Віче*. 2012. № 3. С. 27–30.
4. Кальман О. Правове забезпечення, запобігання та протидія корупції в Україні. *Прокуратура. Людина. Держава*. 2005. № 5. С. 39–40.
5. Маляренко В. Реформа прокуратури: мета і засоби. *ЮВУ*. № 22. 3–9 червня 2016.
6. Корупція у новій поліції України. URL: <https://anticor.com.ua>.
7. Михальченко О., Невмержицький М. Корупція в Україні, політико-філософський аналіз: монографія. Київ: ІПіЕНД імені Ф. Кураса НАН України, 2010. 615 с.
8. Пасхавер А. Почему мы не можем быть богатой страной? *ЮВУ*. 3–9 червня 2016.
9. Головаха Е. Кто смел, тот и съел. *Известия*. 20 ноября 2007.
10. Коломієць М. Страшніше за корупцію – психологія пасивної людини. *Економічний часопис XXI*. 2003. № 10. С. 18–21.

11. Берднікова К.В. Адміністративна відповідальність за порушення встановлених заборон та обмежень в сфері запобігання корупції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2016. 200 с.
12. Слово Блаженнішого Митрополита Київського і всієї України Онуфрія до керівництва держави. *Церковна православна газета*. 28 липня 2015 року.

#### REFERENCES

1. Reushe, H. and Mehan, Zh.-P. “Anti-corruption efforts in Ukraine: one legal reform is insufficient”, *Voxukraine*.
2. Dikhtiiievskiy, P.V. and Nevmerzhytskyi, Ye.V. (2017), “Public authority and social society: general theoretical observations”, *Administrativne pravo i protses: naukovu praktychnyi zhurnal*, no. 1 (19), pp. 15–31.
3. Mykhalchenko, M. (2012), “Political system in Ukraine: what do we modernize?”, *Viche*, no. 3, pp. 27–30.
4. Kalman, O. (2005), “Legal coverage, prevention and fight against corruption in Ukraine”, *Prokuratura. Liudyna. Derzhava*, no. 5, pp. 39–40.
5. Maliarenko, V. (2016), “Prosecutor’s Office Reform: purpose and means”, *YuVU*, no. 22.
6. Корупція у новій поліції України. URL: <https://anticor.com.ua>.
7. Mykhalchenko, O. and Nevmerzhytskyi, M. (2010), *Koruptsiia v Ukraini, polityko-filosofskiy analiz: monohrafiia* [Corruption in Ukraine, political and philosophical analysis: monograph], ІPiEND imeni F. Kurasa NAN Ukrainy, Kyiv, Ukraine.
8. Paskhaver, A. (2016), “Why can’t we be the reaches country?”, *YuVU*, November, 20/
9. Holovakha, E. (2007), “First come, first served”, *Izvestiya*, November, 20.
10. Kolomiets, M. (2003), “It is more terrible than corruption – psychology of a passive person”, *Ekonomichnyi chasopys XXI*, no. № 10, pp. 18–21.
11. Berdnikova, K.V. (2016), “Administrative responsibility for violation of established prohibitions and restrictions in anti-corruption sphere in Ukraine”, Thesis abstract for Cand. Sc. (Jurisprudence), 12.00.07, Kyiv, Ukraine.
12. (2015), “Congratulations of Onuphrius, His Beatitude Metropolitan of Kiev and All Ukraine, to policymakers”, *Tserkovna pravoslavna hazeta*, July, 28.

DOI <https://doi.org/10.26661/2616-9444-2018-3-08>

УДК 342:005.336.1(477)

### КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: ДОКТРИНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

Пирожкова Ю.В., д.ю.н., доцент

*Запорізький національний університет, вул. Жуковського, 66, м. Запоріжжя, Україна  
pyrozhkovaznu@gmail.com*

Сучасний розвиток вітчизняного адміністративного права нерозривно пов’язаний зі змінами, що відбуваються в політиці, економіці, соціальній сфері. У зв’язку зі специфікою адміністративного