

УДК 342.9

DOI 10.37749/2308-9636-2020-9(213)-2

**Ю. В. Корнєєв,**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри господарського та адміністративного права  
Національного технічного університету України  
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

**В. В. Стоколос,**

студент 6 курсу факультету соціології і права  
НТУУ «Київський політехнічний інститут  
імені Ігоря Сікорського»

## ЗАГАЛЬНІ РИСИ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

*У статті розглянута історія антикорупційної політики в Україні та сучасний стан законодавчої бази. Розглянуті різноманітні підходи правових регуляцій та етимологія антикорупційного права. Вагомий акцент робиться на дослідженні інституціональної бази нашої держави, а саме на вивченні функціонування таких державних структур як Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Вищий Антикорупційний Суд. Проводиться аналіз історичної ретроспективи з урахуванням політичних подій задля кращого правового аналізу. Виходячи з рекомендованого обсягу роботи, стан антикорупційної політики розглядається фрагментарно.*

**Ключові слова:** нормативно-правовий акт, антикорупційне законодавство, правова доктрина, інституціональна база.

**Актуальність теми** пов'язана зі специфікою самої проблематики корупції як деструктивного елемента правової системи. З 2015 р. корупція винесена до кола спеціалізованих кримінальних злочинів, якими займаються профільні органи досудового та судового розслідування. Також важливою складовою корупції є відсутність чіткої регламентації її проявів. Дане правопорушення може мати ознаки кронізму, хабарництва, nepotизму і так далі. Саме тому правові регуляторні методи мають давати чітку відповідь на подібне розмежування понятійно-категоріального апарату. Важливо зазначити, що в умовах сучасного стану української економіки та політичної системи питання боротьби з корупцією стоїть найбільш гостро, оскільки зниження темпів поширення цього деструктивного елемента правової системи здатне привести до позитивних зрушень різних сегментів державного сектору.

**Аналіз публікацій** свідчить, що питання забезпечення функціонування антикорупційної політики має вагому історичну ретроспективу. Подібним питанням приділяли увагу такі вчені як Мерін Сюзен, Жиффар Мартел, Семюел Бендахан, Крістіан Зехндер, Джон Анонакіс, Джей Ламмерс та інші. Серед вітчизняних представників науки необхідно згадати праці Наталії Семенченко, Олександра Крижанівського, Владислава Веклича, Євгена Палиги, Дмитра Заброди й Станіслава Базіра.

**Метою роботи** є дослідження механізмів протидії корупції та вдосконалення діючої системи антикорупційного законодавства.

**Викладення матеріалів дослідження.** Сучасна українська правова система формувалася на зламі 2000-х рр. та мала вагомий вплив політичної кон'юнктури. Державницькі засади та принципи правової політики формувалися на основі

пострадянських ідей, помножених на неоліберальну тенденцію розвитку юридичних траєкторій. Фактично ми маємо комбіновану правову систему, яка не має чітких унікальних особливостей. У зв'язку з цим, питання регуляції антикорупційної політики також мали комбінований характер. А відтак, сучасну антикорупційну політику нашої держави можна розділити на 3 умовні понятійні характеристики:

- 1) радянський ефект;
- 2) неоліберальні тенденції;
- 3) конгломерат двох систем.

До Радянського ефекту відноситься вся система правових антикорупційних регуляцій, яка була започаткована за часів існування Радянської влади. Український історик Володимир Васильович Гінда у своїй статті «У СРСР корупції не було, а лише хабарництво» стверджує, що лише за 1980 р. Відділ адміністративних органів ЦК КПРС і Комітет партійного контролю виявили більше 6 тисяч проявів хабарництва на території Радянського Союзу [1]. Це було на 50% більше, ніж за 1975 р. Така тенденція до поширення корупційних злочинів змусила Радянську владу більш відповідально підійти до цього питання. Певним чином даний випадок є показовим, оскільки до цього часу вважалося, що система авторитарних жорстоких покарань за корупційні діяння була правовим демпфером попередження майбутніх прецедентів. Варто зазначити, що смертну кару за корупційні злочини було введено тільки в 1950 р., проте стосувалася вона шпигунських проявів, які призводили до антирадянської діяльності. Загалом економічне хабарництво каралося 20—25 роками ув'язнення [2].

Також вагомим фактором, який демонструє антикорупційну систему Радянського Союзу, виступали показові справи. В 1949 р. на весь СРСР прогрімилі новини про «Ленінградську справу», яка продемонструвала наявність проявів корупції в державі. Трохи згодом була «Справа ткачів» та «Хлібна справа». Наприклад, остання з цього переліку полягала у створенні «сірого» ринку з прода-

жу дефіцитної продукції одним із начальників відділу постачання кондитерської фабрики. Основним інформаційним пароксизмом даних діянь виступав принцип невідворотності покарання. Радянська влада мала на меті створити фіктивні показові умови, де майже кожна корупційна справа буде розслідувана та доведена до стадії правової відповідальності.

Загалом можна сказати, що в Радянському Союзі існувала система перегорнутої піраміди права, де побоювання корупціонерів бути викритим відносилися не до вищої влади як правового регулятора, а до звичайного працівника, який міг спіймати тебе за порушенням. Саме система правового паноптикуму, де твій сусід міг слідкувати за твоєю діяльністю, змушувала злочинців побоюватися доносів більше, ніж розпоряджень вищої влади. Колективний страх та соціальна невпевненість породжували авторитарну антикорупційну правову систему, метою якої було залякати населення жорстокістю покарання, а не створити розгорнуту систему правових інституцій.

Як стверджує Яковенко С. Б. у своїй роботі «Генезис та розвиток корупції», Хрущовська відлига спричинила поживлення корупційних правопорушень, що змусило владу реагувати ургентними авторитарними методами. А відтак, у 1962 р. до Кримінального кодексу СРСР повертають смертну кару за розкрадання соціалістичної власності та хабарництво [3, с. 66]. Фактично це стало кінцевим етапом «закручування гайок», оскільки за часів Брежнєвської епохи корупція набуває нового поширеного значення. На період «Застою» формується альтернативна економіка з її паралельною реальністю. Системність дефіциту товарів стає основним поштовхом громадян вступати в незаконні тіньові правовідносини, де негласний договір міни стає основним елементом здобуття необхідних речей. За даними економістів, рівень тіньової економіки в СРСР на кінець 1980-х років складав майже 60% від загального ВВП [4]. Фактично подібні показники формували паралельний фінансовий блок, де

громадяни з легкістю обходили чинне законодавство.

Вагомою складовою Радянської антикорупційної політики було використання політичної корупції в інтересах окремих партійних суб'єктів. Так наприклад, першого секретаря Краснодарського крайкому КПРС Сергія Медунова усунули з посади, пригадавши йому колишні корупційні діяння. Це спричиняло існування системи раптового корупційного мультиплікатора, де при нагоді будь-які твої минулі правові проступки будуть використані проти тебе в якості політичного тиску.

Епоха правління Леоніда Брежнєва стала візерунком проявів корупції у всезагальних масштабах. Старіюча верхівка влади отримала назву своєї форми правління — геронтократія. Кумівство та непотизм в умовах вікових політичних бар'єрів сприймалося за норму, що продукувало існування конфлікту інтересів. А відтак, в СРСР будь-який бюрократичний бар'єр породжував використання механізмів альтернативної економіки, яка дозволяла шляхом хабарництва досягати бажаного результату.

Загалом, якщо говорити про Радянський ефект, то йому було характерно ігнорувати проблеми, аніж займатися їх ліквідацією. За часів існування СРСР не було створено жодної антикорупційної правової доктрини, яка б регулювала питання хабарництва, непотизму та кронізму. Партійне керівництво надавало перевагу ігноруванню проблеми та недопущення демонстрації її масштабів в інформаційному полі. А відтак, відсутність принципів невідворотності покарання сформуло в людей альтернативну реальність «де-факто», в якій можливість незаконно вирішити певне питання сприймалося як правова норма або звичай.

З отриманням незалежності Україна обирала вектор свого політичного розвитку. Перед керівництвом держави поставав серйозний теоретичний виклик реінкарнації старої, вже погано функціонуючої правової радянської системи чи побудова новітньої моделі правових від-

носин, орієнтована на світовий досвід. В умовах поступового переходу ми змушені були комбінувати правові доктрини двох полюсів розвитку. А відтак, у 1995 р. приймається революційний, за мірками тих часів, нормативно-правовий акт. Закон України «Про боротьбу з корупцією» виступав у ролі перейняття законотворчого досвіду неоліберальних держав сучасного світу на складну пострадянську правову систему. Зокрема, в цьому законі зазначалися новітні регламентаційні характеристики, такі як «попередження корупції», «фінансовий контроль» тощо [5]. Фактично це була перша правова антикорупційна доктрина, яка заклала фундамент у боротьбі з проявами хабарництва, кронізму та непотизму. До цього часу жоден нормативно-правовий документ Української радянської соціалістичної республіки не містив визначення поняття «корупція». Вагомим кроком неоліберальних ідей став вступ України до Ради Європи у 1996 р. Це означало долучення нашої держави до загальноприйнятих європейських ідеалів, у тому числі щодо подолання корупції. В 2005 р. нашою державою була ратифікована Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією, на основі якої ми долучилися до країн ГРЕКО у 2006 р. [6]. Такі політичні пертурбації поставили вектор розвитку нашої держави на побудову сучасного антикорупційного законодавства. В Україні почали працювати нові моніторингові механізми та відбулась аброгація старого законодавства. У 2009 р. був прийнятий Закон України «Про засади запобігання корупції», а вже у 2014 р. відбулося створення революційного нормативно-правового акта Закону України «Про запобігання корупції» [7]. Саме на основі цих законодавчих змін відбулась розбудова нової системи антикорупційних інституцій. Згодом було створено Національне Антикорупційне Бюро України, Спеціалізовану Антикорупційну прокуратуру, Національне агентство з питань запобігання корупції та Вищий антикорупційний суд. Фактично з 2014 р. корупція набуває ознак спеціа-

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

лізованого злочину, подолання якого набирає масштабів всезагальної державної політики. Корупційні злочини отримують окрему інституціональну базу, метою якої стало створення кола стримувань та противаг для подолання проступків хабарництва та непотизму.

Фактично Україна за роки незалежності змогла відбудувати досконалу антикорупційну законодавчу базу, однак виключно декларативних інструментів недостатньо для зниження рівня корупції. Для ліквідації цього деструктивного, суспільно-небезпечного явища необхідно знижувати вплив таких фундаментальних проблем як соціальна нерівність, класова диференціація, бюрократія, політична автократія. Усі вищепераховані проблеми здатні створювати умови непокори чинному законодавству. Наприклад, широка класова диференціація передбачає існування системи, де нижні прошарки населення змушені слідувати нормам закону, а наявність певних матеріальних статків та соціального статусу дає можливість обходити встановлені правила. В умовах класової диференціації багатії мають нагоду відкупитися від загальнообов'язкового призову до армії, а нижні верстви населення змушені слідувати цим нормам. Це так званий «податок на бідність», де в умовах соціальної нерівності один прошарок населення отримує правову індульгенцію. Як казав Френсіс Бекон: «Законони подібні павутинню. Малі комахи там заплутуються, а великі — ніколи».

**Висновки.** Неоліберальна тенденція орієнтується не тільки на побудову правових орієнтирів, а на соціальний реінжиніринг з докорінними змінами суспільної життєдіяльності. Українська вчена Н. О. Охтирська у своїй роботі «Міжнародний досвід боротьби з корупцією як вектор формування національної антикорупційної політики» зазначає декілька інструментів побудови європейської вертикально-інтегрованої антикорупційної політики:

- 1) політична воля;
- 2) антикорупційне законодавство та механізми його застосування;
- 3) фінансовий моніторинг;
- 4) чіткі правила прийому на державну службу;
- 5) реєстр корупціонерів;
- 6) адекватна заробітна плата [8].

Фактично автор виходить із простої самоочевидної істини, що побудови антикорупційного законодавства недостатньо для функціонування правових механізмів. Україна досі знаходиться в конгломераті двох систем, які відрізняються своєю полярністю. З одного боку — правова аномія Радянського Союзу з вагомим сектором тіншової економіки, з іншого — система антикорупційних правових балансів європейської політичної традиції. Наша держава і до сьогодні залишається цим балансом, який імітує неоліберальні реформи, маючи радянське ставлення до виконання законів. Дослідження Національного Банку України за 2020 р. демонструє, що майже 23% грошової маси від загального ВВП нашої держави знаходиться в тіншовому секторі [9]. В свою чергу це призводить до альтернативної економіки, яка і є причиною хабарництва.

Саме тому необхідно мати потужні інструменти фінансового моніторингу, знизити рівень політичного контролю та створювати рівні соціальні умови для досягнення суспільної справедливості. А відтак, у якості покращення антикорупційної політики можна запропонувати наступну дорожню карту: прийняття Кодексу України з питань антикорупційної політики, введення в дію юридичного механізму «qui tam», розробку морального кодексу поведінки для державних службовців з використанням електронної системи верифікації морального обліку і покращення системи регулювання спорів з питань конфлікту інтересів. Саме ці правові інструменти здатні покращити стан справ у системі українського антикорупційного законодавства.

## Список використаної літератури

1. Гінда В. В. У СРСР корупції не було, а лише хабарництво // ZBRUC. 2015. URL: <https://zbruc.eu/node/44830>.
2. Боротьба з корупцією в СРСР при Сталіні // BIZREVIEW. 2018. URL: <http://bizreview.com.ua/koruptsiya-v-srsr-metodi-borotbi-pokarannya/>.
3. Яковенко С. Б. Генезис та розвиток корупції: історичний аспект // Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки. 2015. С. 14.
4. Пасхавер А. Теневая экономика Украины в переходном периоде // Деловой мир. 1996. № 148. С. 45—60.
5. Закон України Про боротьбу з корупцією // (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 34, ст. 266). 1995. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/356/95-%D0%B2%D1%80#Text>.
6. Україна стала сороковим членом групи держав Ради Європи проти корупції (греко) // Міністерство Юстиції України. 2006. URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/ukraina-stala-sorokovim-chlenom-grupi-derjav-radi-evropi-proti-koruptsii-greko-6134>.
7. Закон України «Про запобігання корупції» // (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 49, ст. 2056). 2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.
8. Охтирська Н. О. Міжнародний досвід боротьби з корупцією як вектор формування національної антикорупційної політики: огляд законодавства Румунії // Наукова Бібліотека. 2018.
9. Дослідження тіньової економіки в Україні: майже чверть ВВП — або 846 млрд гривень — перебуває в тіні // Національний Банк. 2020. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/doslidjennya-tinovoyi-ekonomiki-v-ukrayini—mayje-chvert-vvp—abo-846-mlrd-griven—perebuvaie-v-tini>.

## References

1. Ginda V. V. In the USSR there was no corruption, but only bribery // ZBRUC. 2015. URL: <https://zbruc.eu/node/44830>.
2. The fight against corruption in the USSR under Stalin // BIZREVIEW. 2018. URL: <http://bizreview.com.ua/koruptsiya-v-srsr-metodi-borotbi-pokarannya/>.
3. Yakovenko S. B. Genesis and development of corruption: historical aspect // Scientific and Information Bulletin of the Academy of National Security. 2015. P. 14.
4. Paskhaver A. The shadow economy of Ukraine in transition // Business world. 1996. № 148. Pp. 45—60.
5. Law of Ukraine on Combating Corruption // (Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), 1995, № 34, p. 266). 1995. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/356/95-%D0%B2%D1%80#Text>.
6. Ukraine became a forty member of the group of states of council of europe against corruption (greko) // Ministry of Justice of Ukraine. 2006. URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/ukraina-stala-sorokovim-chlenom-grupi-derjav-radi-evropi-proti-koruptsii-greko-6134>.
7. Law of Ukraine «On Prevention of Corruption» // (Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR), 2014, № 49, p. 2056). 2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.
8. Okhtyrskaya N. O. International experience in combating corruption as a vector of formation of national anti-corruption policy: a review of Romanian legislation // Scientific Library. 2018.
9. Research of the shadow economy in Ukraine: almost a quarter of GDP — or 846 billion hryvnias — is in the shadows // National Bank. 2020. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/doslidjennya-tinovoyi-ekonomiki-v-ukrayini—mayje-chvert-vvp—abo-846-mlrd-griven—perebuvaie-v-tini>.

**Корнеев Ю. В., Стоколос В. В. Общие черты антикоррупционной политики в Украине.** В статье рассмотрена история антикоррупционной политики в Украине и современное состояние законодательной базы. Рассмотрены различные подходы правовых регуляций и этимология антикоррупционного права. Большой акцент делается на исследование институциональной базы нашего государства, а именно на изучение функционирования таких государственных структур как Национальное антикоррупционное

бюро України, Національне агентство по предупреждению коррупции, Специализированная антикоррупционная прокуратура, Высший Антикоррупционный Суд. Проводится анализ исторической ретроспективы с учетом политических событий для лучшего правового анализа. Исходя из рекомендованного объема работы, состояние антикоррупционной политики рассматривается фрагментарно.

**Ключевые слова:** нормативно-правовой акт, антикоррупционное законодательство, правовая доктрина, институциональная база.

**Kornieiev Yu. V., Stokolos V. V. General features of anti-corruption policy in Ukraine.**

*The article examines the history of anti-corruption policy in Ukraine and the current state of the legislative framework. Various approaches to legal regulations and the etymology of anti-corruption law are considered. Great emphasis is placed on the study of the institutional framework of our state, namely, the study of the functioning of such state structures as the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, the National Agency for the Prevention of Corruption, the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office, Supreme Anti-Corruption Court. The analysis of the historical retrospective, taking into account political events for a better legal analysis. Based on the recommended amount of work, the state of anti-corruption policy is considered fragmentarily. In order to systematize the analysis of the work, the anti-corruption system of Ukraine was divided into 3 historical stages: the Soviet effect, the neoliberal tendency and the general system. The initial stages of the Ukrainian legal system are characterized by the dominance of the Soviet Union. It was during this period that corruption, as a phenomenon, is gaining new dimensions. Among the main methods of fighting corruption, the Soviet Union used methods of cruel punishment. In the USSR, the death penalty was introduced in 1950 for the theft of socialist property. Soon it was not possible to control power, and during the Brezhnev era, an alternative economy appeared due to which bribery increased. Soviet leaders often used corruption for political ends to eliminate their direct political rivals. The Soviet government tried to ignore corruption and not regulate crime within the legal framework. The period of independent Ukraine was characterized by the country's movement choice. The national doctrine boiled down to neutrality between Europe and the post-Soviet countries, which created a common legal system. The key moment was Ukraine's accession to the Parliamentary Assembly of the Council of Europe in 1996. The liberalization of legislation to the European model soon began. Revolutionary changes were adopted, and in 2014 the construction of anti-corruption bodies began.*

**Key words:** normative legal act, anti-corruption legislation, legal doctrine, institutional framework.