

Удалова Лариса Давидівна,
директор інституту підготовки керівних
кадрів та підвищення кваліфікації
Національної академії внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України
Рожнова Вікторія Василівна,
провідний науковий співробітник
інституту підготовки керівних кадрів та
підвищення кваліфікації
Національної академії внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, доцент

КУЛЬТУРА ДОВІРИ ЯК СИСТЕМНИЙ ЕЛЕМЕНТ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

За даними GRECO (Групи держав проти корупції), які наводяться у Звітах щодо виконання міжнародних зобов'язань, взятих Україною в антикорупційній сфері (Україна приєдналася до GRECO у січні 2006 року), у нашій державі зберігається низький рівень довіри громадськості до судової системи та політиків. При цьому, незважаючи на проведення реформ та високі очікування громадськості від цих реформ, останні дослідження та опитування свідчать про збереження дуже поширеного уявлення про те, що корупція є глибоко вкоріненою, і що корупція в особливо великих масштабах залишається найбільш гострою проблемою [1]¹.

Результати дослідження стану корупції в Україні, проведеного Національним агентством з питань запобігання корупції в 2017 році за методикою стандартного опитування, свідчать про сприйняття корупції населенням і представниками бізнес-середовища на рівні відповідно 3,98 і 3,47 бала за п'ятибальною шкалою. Констатується, що на цей час в Україні не подолані протиріччя і взаємна недовіра суспільства та органів

¹ Звіти GRECO за результатами оцінювання України, а також звіти про виконання рекомендацій доступні на веб-сторінці GRECO [2], а також Національного агентства з питань запобігання корупції [3].

державної влади. Найбільш корумпованими населення вважає сфери охорони здоров'я, освіти, правосуддя, а також взаємодію з органами державної влади та органами місцевого самоврядування. У бізнес-середовищі найбільш корумпованими сферами визнано надання послуг енергетичними компаніями, контакти з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, публічні закупівлі і правосуддя [4].

Загальнонаціональне дослідження, проведене соціологічною службою Центру Разумкова з 7 по 14 лютого 2019 року в усіх регіонах України за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей², встановило, що найчастіше громадяни України висловлюють недовіру державному апарату (чиновникам) (83% опитаних їм не довіряють) [5].

Українці не довіряють ані владі, ані судам, ані новоствореним антикорупційним органам [6]. При цьому, звертає на себе увагу і те, що опитані українці у більшості не довіряють навіть тим органам, які були сформовані за так званою прозорою процедурою³ і не так давно розпочали свою роботу, а деякі із них – навіть ще не розпочали (так, зокрема Верховному Суду не довіряють 65% опитаних, а Антикорупційному суду – 62%).

З огляду на вищевикладене, доволі прогнозованими виглядають і результати опитування щодо ставлення громадян до реформ, які проводяться в Україні. Загалом, основні реформи, які проводяться в Україні, мають низьку підтримку в суспільстві. Найбільш негативно громадяни ставляться до медичної та пенсійної реформ: абсолютна більшість респондентів негативно ставляться до них (65,2% і 61,5% відповідно). Судова реформа має підтримку

² Було опитано 2016 респондентів віком від 18 років (теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%).

³ Так, згідно з Висновком експертів Ради Європи «Про відповідність процедури добору та призначення суддів Верховного Суду в Україні стандартам Ради Європи» (2019 р.) завдяки змінам до законодавства, що врахували велику кількість міжнародних та європейських рекомендацій, проведенню якісних конкурсних процедур, спрямованих на відбір кращих кандидатів на посади суддів в Україні, конкурс до Верховного Суду був проведений в атмосфері надзвичайно високої публічності і прозорості [7].

лише у 13% респондентів, 43,4% опитаних ставляться до неї негативно, а 43,6% – байдужі до неї або не можуть визначитись із своїм ставленням (16,4% і 27,2% відповідно) [8].

Френсіс Фукуяма – американський філософ, політичний економіст і публіцист, професор Стенфордського університету, у своїй роботі про довіру, як соціальне явище, поділив усі держави поч. ХХІ ст. за ступенем довіри у їхніх суспільствах на три групи. До першої групи увійшли держави із високим ступенем довіри, соціальної кооперації, який автор пов'язує, насамперед, із високим рівнем економічного розвитку цих країн (США, Японія, Німеччина). До другої групи увійшли держави з дещо нижчим ступенем довіри, що формується, насамперед, завдяки сімейним (або подібним до них) структурам (Китай, Італія, Франція). До третьої групи, що характеризується найбільш низьким ступенем довіри, увійшли постсоціалістичні держави [9, с. 35].

У сфері правозастосування, сфері, що є конкретно визначеною за формою та змістом, вплив довіри, як категорії абстрактної, нерациональної, на перший погляд, видається мінімальним, а у питанні встановлення нормативної моделі правовідносин у порівнянні з прагматичною доцільністю, ефективністю – і взагалі нікчемним.

Поряд із цим, немає сумнівів у тому, що людина є істотою фундаментально егоїстичною і що вона реалізує свій егоїстичний інтерес, переважно і насамперед, раціональним шляхом. Однак є у людини і моральна сторона, яка примушує її відчувати зобов'язання перед подібними собі – сторона, що подекуди конфліктує з людськими егоїстичними інстинктами. Найбільш складні етичні правила, за якими живе людина, завжди формуються на ґрунті повторення, традицій та прикладів. Ці правила можуть відображати глибоку «адаптивну» раціональність, вони можуть слугувати економічно раціональним цілям, вони можуть бути навіть результатом раціонально досягнутої угоди в обмеженому колі осіб. Однак від покоління до покоління вони передаються як нерациональні навички суспільного життя. Ці навички, у свою чергу, гарантують, що поведінка людей ніколи не буде зводитись до виключно максимізації егоїстичної корисності [9, с. 79].

У сучасній соціології дослідження людини як соціальної істоти ґрунтується саме на інтерпретації поняття довіри, зокрема в

контексті класичної, неокласичної, посткласичної, некласичної та постнеокласичної метапарадигм.

Так, класична група теорій опирається на системний підхід до розгляду довіри та вивчення структури довіри шляхом аналізу соціальних структур та інститутів в їхній статичній та динамічній. У межах класичної групи теорій поняття довіри інтерпретується як передумова та основа для соціальної спільності і соціального порядку, а також як засіб мінімізації ризиків в умовах суспільства, яке постійно змінюється. Представники ж неокласичної та постнеокласичної метапарадигм вбачають у довірі джерело та ресурс соціального капіталу, а також спосіб організації довготривалої соціальної взаємодії [10, с. 53].

Таким чином, довіра характеризує взаємовідносини між людьми, яку б систему організації суспільства вони не представляли. І якщо межі впливу довіри позначаються абстрактними характеристиками: «повністю довіряю/зовсім не довіряю» «довіряю/не довіряю», «скоріше довіряю, ніж не довіряю», «скоріше не довіряю, ніж довіряю», «довіряю тією чи іншою мірою», то ступінь її впливу проявляється цілком конкретно в діях чи бездіяльності людини: «дію/утримуюсь від дії, оскільки довіряю/не довіряю».

На важливість збереження довіри особи до держави звертає увагу і Конституційний Суд України, оперуючи цією категорією як принципом правової держави у своїх рішеннях.

Зокрема, у рішенні від 28 квітня 2009 року № 9-рп/2009 Конституційний Суд України, вказуючи на недопустимість звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (відповідно до ч. 3 ст. 22 Конституції України), що об'єктивно призведе до погіршення становища особи в суспільстві, зробив концептуальне застереження органам державної влади про те, що невиконання державою своїх зобов'язань призводить до порушення принципів правової держави, підриває принцип довіри особи до держави (абз. 5 п. 5) [11].

Актуальність і значущість проблеми довіри, як на загальному, так і на індивідуальному рівнях, у зв'язку із поширенням корупції в Україні, констатуються і у владних рішеннях, і в дослідженнях (у тому числі, прикладного та наукового характеру) окремих громадян (або їх об'єднань), що здійснюються як у галузях

політології, державного управління, соціології, юриспруденції, так і у сфері психології.

Зокрема, розроблений Національним агентством з питань запобігання корупції на основі аналізу ситуації щодо корупції в Україні, а також результатів виконання попередньої Антикорупційної стратегії, проект Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018-2020 роки» також містить положення щодо необхідності формування нетолерантного ставлення бізнесу до корупції; формування в суспільстві атмосфери нетерпимості до проявів корупції, формування у населення довіри до антикорупційної політики держави і позитивного ставлення до викривачів, а також системне залучення державою активної частини населення, громадських об'єднань, представників бізнесу до антикорупційних заходів [4].

У сфері державного управління вказується, що тема корупції для України вже давно стала доволі звичною. Поява нових політичних сил, «молодих облич», зміна векторів руху країни не зменшила обсягів поширення корупційних явищ. Спеціально створені для запобігання та боротьби з таким явищем органи публічної влади, незважаючи на їх чисельність та активність виявляються неспроможними змінити загальну картину, що має глибоке історичне коріння [12, с. 89].

Досліджуючи міжнародну практику запобігання та боротьби з корупцією на прикладі досвіду Республіки Сінгапур, Т.М. Супрун вважає контрпродуктивним використання лише силових методів у боротьбі із корупцією і зауважує, що притягнення до відповідальності корупціонерів є лише частиною системних заходів у боротьбі з корупцією, особливо в умовах, коли населення України не довіряє правоохоронним органам і судовій системі. На думку автора, необхідно змінити менталітет широких верств населення нашої держави, а тут необхідні інші способи, організація системної протидії корупції, що передбачатиме крім безпосереднього переслідування корупціонерів проведення заходів попередження і контролю, перегляду корупціогенного законодавства, підвищення окладів рядових чиновників, ефективну пропаганду верховенства закону і «чистих чиновницьких рук» [13, с. 266].

Соціологічна наука, здійснюючи аналіз та інтерпретацію корупції як соціального явища в контексті різних теоретико-

методологічних підходів, визначає її як багатогранне поняття, що включає безліч аспектів економічного, правового, політичного характеру. Корупція в контексті соціологічного знання розуміється як наслідок соціальної аномії, дисфункціональності соціальних інститутів і слабкості соціально-інтегруючих цінностей, а також пов'язується з реальною розбіжністю між існуючими заявленими цілями та іллегальними способами їх досягнення. При цьому, вказується, що найбільш проблемною характеристикою явища корупції стало те, що воно почало сприйматись на повсякденному рівні як суспільна норма, хоча на рівні вербальних висловлювань більшість населення декларативно підтримує думку про небезпечність цього явища [14, с. 38, 41].

І дійсно, оцінюючи результати чергового онлайн-дослідження «Моніторинг прогресу реформ» Kantar TNS Україна (лютий, 2018 р.), зокрема й у контексті сприйняття корупції та усвідомлення кожним свого місця в цій усталеній реальності, П. Іванов (директор з комунікацій проектного офісу Національної ради реформ), порівнює ставлення українців до існування корупції із «стокгольмським синдромом» стверджуючи, що українці схильні приховувати факти особистого корупційного досвіду, більш активно говорячи про їх існування у своєму оточенні [15].

Як відомо, корупційна поведінка не стільки визначається зовнішніми обставинами, скільки залежить від внутрішніх детермінант: комплексу певних якостей особистості, її установок, ціннісних орієнтацій і моральних норм регуляції поведінки тощо [16, с. 75]. При цьому, очевидно, що корупційне діяння – це завжди сумісне порушення встановлених правил усіма зацікавленими та дотичними особами.

Вищенаведене засвідчує те, що довіра, як соціальне явище і культурний феномен, є важливим елементом відносин між владою і населенням, а відповідно і елементом системи протидії корупції у цих відносинах.

Кожна людина, будучи відокремленим соціальним індивідом і, водночас, членом, частиною суспільства загалом, перебуває в умовах реальності, яка створюється іншими людьми. Перебуваючи в цій реальності, кожна людина стає учасником взаємовідносин з іншими людьми, ухвалює рішення та вчиняє дії, очікуючи певних реакцій у відповідь. Такі реакції можуть бути як позитивними, так і

нейтральними або негативними для людини. І саме довіра, як на загальному суспільному (державному), так і на індивідуальному (груповому) рівнях, відіграє роль компенсатора відсутності у кожної людини впевненості та чіткого переконання в тому, що інші учасники відносин вчинятимуть відносно неї діяння позитивні або ж нейтральні, дотримуватимуться встановлених правил, звичаїв або традицій.

Відповідно очікування того, що діяння у відповідь будуть негативними, формує у людини недовіру, песимістичні настрої, бажання захистити власні інтереси, подекуди навіть і забороненими засобами.

У результаті неодноразовості нейтральних або негативних реакцій у відповідь на позитивні очікування, у людини формується реакція загальної недовіри, що яскраво демонструють вищенаведені дані соціологічних опитувань.

Очевидно, що саме на реакціях загальної недовіри ґрунтується соціальна складова корупції як багатогранного і поширеного явища в Україні.

Таким чином, загальні посилення антикорупційних стратегій і програм державного та локального значення щодо необхідності «формування в суспільстві атмосфери нетерпимості до проявів корупції, формування у населення довіри до антикорупційної політики держави...» тощо повинні передбачати цілком конкретні напрями антикорупційної політики, спрямовані у своїй сукупності на формування загальної культури довіри, як одного із системних елементів протидії корупції. Серед них: чіткість та однозначність нормативних правил, їх соціальна, а не державна полярність; доступність інформації щодо організації та змісту діяльності державних інституцій, можливість ефективного громадського контролю за їх формуванням і результатами діяльності; стабільність і передбачуваність роботи державних інституцій, водночас плановість, поступовість та, головне, суспільна затребуваність змін у їх структурі та порядку діяльності та ін.

Необхідність формування культури довіри послідовно розвиває у своїх роботах П. Штомпка (польський соціолог, спеціаліст з проблематики суспільної довіри, автор концепції «соціального становлення»), зокрема, зазначаючи, що стиль державного управління, заснований на повазі особистості кожної

людини, на визнанні гідності та права людей ухвалювати рішення відповідно до їх розсуду, але не всупереч закону, є важливим фактором посилення довіри населення до інститутів державної влади. Формування такого стилю управління, відмова чиновників від прагнення вирішувати все за всіх, від бажання бути панамі є тими ланками загального ланцюжка заходів, без здійснення яких вирішення проблеми недовіри до державних інститутів влади навряд чи можливе [17].

Головне у цьому – щоб спрацювала закономірність, яка відображає динаміку розвитку будь-якої групи (у тому числі, громадянського суспільства) – загальна ціннісна орієнтація всіх (або переважної більшості) її членів, заснована на принципі взаємодії та партнерства, дії ефекту «впливу більшості» та відвертого бажання досягти задекларованого результату.

Список використаних джерел

1. Четвертий раунд оцінювання. Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів: Звіт за результатами оцінки. Україна (ухвалено на 76-му пленарному засіданні GRECO, Страсбург, 19–23 червня 2017 року) // Національне агентство з питань запобігання корупції : офіційний веб-сайт. URL:

[https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2017/міжнародні%20програми/GrecoEval4Rep\(2016\)9-P3-en-Ukraine_ukr.pdf](https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2017/міжнародні%20програми/GrecoEval4Rep(2016)9-P3-en-Ukraine_ukr.pdf).

2. Group of States against Corruption : [website]. URL: <https://www.coe.int/en/web/greco>.

3. Національне агентство з питань запобігання корупції : офіційний веб-сайт / Антикорупційна політика / Міжнародна співпраця. URL: <https://nazk.gov.ua>.

4. Антикорупційна стратегія на 2018–2020 роки: Додаток до проекту Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки (реєстр. № 8324 від 26.04.2018) // Верховна Рада України : офіційний веб-портал. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63942.

5. Рівень довіри до суспільних інститутів та електоральні орієнтації громадян України // Центр Разумкова / Дослідження / Соціологічні дослідження : [сайт]. URL: <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia>.

6. Українці не довіряють судам: результати нового опитування / Судебно-юридическая газета в Украине : [сайт]. URL: <https://sud.ua/ru/news/ukraine/135851-ukrayintsi-ne-doviryayut-sudam-rezultati-novogo-opituvannya>.

7. Судова реформа, проведена в Україні, відповідає стандартам Ради Європи, – висновок РЄ // ZiK / Новини : [сайт]. URL: <https://zik.ua>.

8. Ставлення громадян до реформ в Україні // Центр Разумкова / Дослідження / Соціологічні дослідження : [сайт]. URL: <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia>.

9. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию; пер. с англ. М.: ООО «Издательство АСТ»: ЗАО НПП «Ермак», 2004. 730 с.

10. Супрунець Т.А. Аксіоматичні ядра головних соціологічних підходів стосовно довіри та довірчих відносин. Міжнародний науковий форум: соціологія, психологія, педагогіка, менеджмент. 2013. Вип. 13. С. 43–55.

11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпункту 13 пункту 4 розділу I Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо зменшення впливу світової фінансової кризи на сферу зайнятості населення» (справа про допомогу по безробіттю звільненим за угодою сторін) від 28 квітня 2009 року № 9-рп/2009. Офіційний вісник України. 2009. № 35. Ст. 1210.

12. Сопілко І.М., Армаш Н.О. Корупція в Україні як спадщина радянського державного управління. Юридичний вісник. 2018. Вип. 2. С. 89–94.

13. Супрун Т.М. Міжнародна практика запобігання та боротьби з корупцією: досвід Республіки Сінгапур. Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі: матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 7 грудня 2018 року). Ч. 2. Київ, 2018. С. 263–267.

14. Чумаченко Д.С. Корупція як соціальне явище у вимірі соціологічного аналізу. Науково-теоретичний альманах «Грані». 2018. Том 21. № 2. С. 37–43.

15. Иванов П. Доверие и коррупция: «стокгольмский синдром» украинцев // Новое время: [сайт]. URL: <https://nv.ua/ukr/opinion/-2464687.html>.

16. Давидова О.В. Психологічні аспекти дослідження корупції. Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі: матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 7 грудня 2018 року). Ч. 2. Київ, 2018. С. 74–76.

17. Петр Штомпка. Доверие – основа общества. М.: «Логос», 2012. 445 с.

Мотлях Олександр Іванович,

завідувач наукової лабораторії з проблем психологічного забезпечення та психофізіологічних досліджень ННІЗДН Національної академії внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України

ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ У ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ ІЗ СПЕЦИФІЧНИМИ УМОВАМИ НАВЧАННЯ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Норми антикорупційного законодавства України визначають, що корупція становить сукупність різних за характером та ступенем суспільної небезпеки, але єдиних за своєю суттю корупційних правопорушень, а також порушень етики поведінки посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, пов'язаних з вчиненням цих правопорушень.

Корупційне правопорушення – це діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у ч. 1. ст. 3 «Про запобігання корупції» [1], за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність.

Корупційні правопорушення можуть здійснюватися у різних формах (одержання хабаря, неправомірне втручання у діяльність інших державних органів або посадових осіб,