**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

**Сумська філія**

**Кафедра юридичних дисциплін**

**Текст лекції**

**з навчальної дисципліни «Організаційно-правові засади запобігання та протидії корупції*»***

**обов’язкових компонент**

**освітньої програми другого (магістерського) рівня вищої освіти**

**262 Правоохоронна діяльність (правоохоронна діяльність)**

за темою «**Загальнотеоретичні уявлення про корупцію та корупційні правопорушення**»

**Харків 2023**

|  |  |
| --- | --- |
| **ЗАТВЕРДЖЕНО**Науково-методичною радоюХарківського національногоуніверситету внутрішніх справПротокол від 30.08.2023 р. № 7 | **СХВАЛЕНО**Вченою радою Сумської філії ХНУВС Протокол від 29.08.2023 р. № 7 |
|  |  |
| **ПОГОДЖЕНО**Секцією Науково-методичної радиХНУВС *(з юридичних дисциплін)*  Протокол від 29.08.2023 р. № 7 |  |

Розглянуто на засіданні кафедри юридичних дисциплін (протокол від 29.08.2023 р. № 1)

**Розробник:**

Старший викладач кафедри юридичних дисциплін Сумської філії Харківського національного університету внутрішніх справ Колесник М.О.

**Рецензенти:**

Заступник директора Сумської філії Харківського національного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, доцент Ващенко С.С.

**План лекції**

1. Історичні форми прояву корупції як соціально-правового явища.
2. Поняття, сутність, зміст сучасної антикорупційної правової парадигми.
3. Фактори сприяння існуванню та поширенню корупції в Україні.

**Література:**

**Основна**

1. Антикорупційне законодавство України : довідник термінів / уклад.: О. М. Стрільців, С. С. Чернявський, А. Б. Фодчук та ін. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2020. 155 с.
2. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування : монографія / автор. кол. : В. В. Василевич, Т. Е. Василевська, В. Ф. Нестерович та ін. ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка і В. Л. Федоренка. Київ : ЛіраК, НАДУ, 2016. 524 с.
3. Романов М. В. Основні засади запобігання корупції. Харків : ТОВ «Вид-во права людини», 2017. 176 с.

**Додаткова**

1. Іванцов В. О. Актуальні проблеми правового забезпечення запобігання і протидії корупції в умовах сьогодення. *Національне та міжнародне право в сучасному вимірі :* матеріали міжнар. наук.-практ. конф., Запоріжжя, 28-29 вересня 2012 р.: у 2-х ч. Ч. 2. Запоріжжя : Запорізька міська громадська організація «Істина», 2012. С. 48-50.
2. Онищук О. О. Концептуальні засади запобігання та протидії корупції в Україні. *Адвокат.* 2010. № 9. С. 35-37.
3. Протидія корупційній злочинності в Україні : навч. посіб. Львів : ЛьвДУВС, 2010. 308 с.
4. Савченко А. В. Кримінально-правові терміни антикорупційного спрямування: проблеми перекладу та тлумачення. *Актуальні проблеми кримінального права (пам*’*яті професора Π.П. Михайленка)*: матеріали VI міжвуз. наук.-теорет. конф. (Київ, 20 листоп. 2015 р.) / ред. кол.: В. В. Черней, С. Д. Гусарєв, С. С. Чернявський та ін. К. : Над. акад, внутр. справ, 2015. С. 17-20.

**Нормативно-правові акти**

Конвенція Організації Об’єднаних націй проти корупції : Міжнародний документ від 31 жовтня 2003 р., ратифікація від 18 жовтня 2006 р. *Відомості Верховної Ради.* 2007. № 49. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text>

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Про запобігання корупції : Закон України вiд 14 жовтня 2014 р. № **1700-VII.** *Відомості Верховної Ради України.* 2014. № 49. Ст. 2056. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки : Закон України вiд 20 червня 2022 р. № 2322-IX. [*Офіційний вісник України*](https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/b19)*.* **2022. № 56. Стор. 66. Ст. 3272.** URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#top>

**Текст лекції**

**1. Історичні форми прояву корупції як соціально-правового явища**

Корупція як система негативних відносин стала в сучасному суспільстві однією з найгостріших проблем, не тільки тому, що є свідченням деградації моральних основ суспільства, але і через те, що спричиняє негативні наслідки для більшості сфер господарювання, економіки та промисловості.

Ефективність боротьби з будь-якими антисоціальними проявами не в останню чергу залежить від правильного розуміння їх сутності, та історичних витоків. Це стосується і корупції, прояви якої завжди негативно позначались на добробуті держави та суспільства в цілому.

Історія корупції – це історія людської цивілізації. Вона є такою ж давньою, як і саме державне управління. Про це свідчать пам’ятки культури та історичні джерела різних епох і народів. Так, наприклад, ще 2300 років тому *Брахман – верховний жрець Чандрагупти*, визначив, щонайменше, сорок способів розтрати державних коштів. А у *Стародавньому Китаї*, з метою запобігання корупції, чиновники отримували додаткове грошове утримання - «янь-льєн», так зване «заохочення чесності». Водночас, варто зауважити, що сучасні дослідники не мають доказів існування в період ранньої державності не тільки власне терміну «корупція», але й будь-якого іншого еквівалента цьому терміну. Загальне уявлення про корупцію в цей період ще тільки формувалось.

*Уперше* термінологічний еквівалент корупції, хоча й доволі нечіткий, з’явився у *Давній Греції*. Корумпувати – означало, передусім, ушкоджувати шлунок поганою їжею, псувати воду, палити майно, марнувати статки, і тільки потім – спричиняти занепад моральності, губити свободу, розбещувати молодь, підкуповувати окремих людей або народ у цілому.

Одним із перших давньогрецьких філософів, який розглянув феномен корупції на системному рівні, був Аристотель. У своєму трактаті «Політика» він визначив корупцію не тільки як сукупність певних правопорушень, але й як явище, що негативно впливає на державу, і за певних умов може спричинити її загибель або занепад.

Більш чіткі уявлення про корупцію склались у *Давньому Римі*. Зокрема, термін «corrumpere» використовувався у значеннях «змінювати за гроші показання в суді» та «підкуповувати суддю». Є всі підстави погодитись з твердженням Н. Макіавеллі про те, що саме в римському праві термін «корупція» дістав своє перше юридичне вираження. Варто зауважити, що корупція в ті часи була не настільки поширеним явищем як сьогодні. Саме тому, законодавець навіть не намагався сформулювати універсальний склад корупційного правопорушення або скласти вичерпний перелік таких порушень, а тим більше, чітко визначити поняття корупції.

Намагаючись зрозуміти природу корупції, Цицерон у своїх публічних виступах неодноразово піднімав проблему хабарництва серед чиновників, причину якого він вбачав у сутності людини, у пороках, що їй властиві.

Згодом, цю ідею розвинули відомі діячі епохи *Просвітництва*. Зокрема, як стверджував Ш.-Л. Монтеск’є, будь-яка людина, яка наділена владою, схильна до зловживань нею. В свою чергу, шотландський філософ Д. Юм, конкретизував: люди мають набагато міцніші зобов’язання перед своїми близькими (родичами, друзями), аніж перед великими абстрактними одиницями, такими, наприклад, як держава, суспільство чи людство.

Основні уявлення про корупцію зазнали істотних змін у *ранньофеодальний період*, що пов’язано із зростанням ролі церковної влади, і частішим використанням нею неліберальних методів управління, в тому числі близьких до корупційних. У цей час в Західній Європі «епіцентром» корупції стає папський престол, у розпорядженні якого були значні матеріальні та духовні ресурси: папа коронував імператорів і королів, а також міг позбавити їх корони; здійснював призначення на вищі духовні посади; санкціонував розлучення коронованих осіб, тощо. Все це надавало йому широкі можливості для зловживання владою заради збагачення. А тому не дивно, що церква доби середньовіччя була одним з найвпливовіших власників.

Подальший розвиток суспільства (*промислова революція, відокремлення світської влади від духовної і, як результат – держави від церкви*) призвів до втрати церквою домінуючого положення, яке вона займала у феодальному суспільстві. Водночас, посилення держави не послабило корупцію, а лише змістило центр її тяжіння: розростання бюрократичного апарату супроводжувалося фактами незаконного використання державної влади в особистих, корисливих інтересах. Нова психологія власника і підприємця, якій поступилися місцем церковні догми, загострила *конфлікт приватних інтересів з інтересами держави*. При цьому найбільш чітко проявляється суперечливість дій особи, яка, перебуваючи на державній службі, порушує закон заради близької вигоди і цим руйнує основи держави та, як наслідок, основи власного благополуччя.

Корупція як соціальне явище у своїх різноманітних проявах не має ні часових, ні географічних меж, оскільки завжди існує там, де є держава. Заявила вона про себе і у *Східній Європі*. Так, на *Русі в період середньовіччя* чиновники не отримували заробітної плати і жили за рахунок поборів з населення. Підґрунтям корупції стала система так званого місництва. Характерною рисою зазначеної системи організації влади на місцях було, зокрема, те, що більшість державних чиновників не отримували заробітної плати і жили за рахунок поборів з населення. Крім того, призначення на посаду відбувалося відповідно до ієрархії боярських прізвищ, без врахування особистих ділових якостей майбутнього чиновника. Таким чином, утворювався *корпоративно-замкнутий прошарок* населення, зацікавлений у використанні владних повноважень для досягнення корисливих власних або групових цілей, що в свою чергу, сприяло поширенню корупції. Система «кормління» надавала безмежні можливості для чиновницького свавілля, зловживань та хабарництва. Саме тому Іван Грозний своїм указом відмінив «кормління чиновників» та вперше ввів страту в якості покарання за надмірність у хабарах. У період правління Івана ІV хабарництво, за «Судебником» 1550 року, було остаточно визнано кримінальним злочином. Але, як зазначає М. М. Карамзін, законом хабарництво хоча й каралось, але чиновники постійно удосконалювали способи отримання хабарів від відвідувачів. Чолобитник, входячи до судді, клав гроші перед образами, начебто на свічки. Тільки в день Світлого Воскресіння дозволялося суддям та урядовцям разом з червоним яйцем приймати в дарунок і декілька десяток. Не знищила коріння корупції і реформа, проведена в 50-тих роках ХVІ століття, завдяки якій було встановлено посадові оклади особам, що перебували на державній службі.

У *Російській Імперії* для позначення корупції, в сучасному розумінні, юридична мова *XVII ст.* використовувала декілька назв. При цьому якщо «почесті» (попередні дарунки посадовій особі, що займалась вирішенням питання) і «поминки» (дарунки за результатом вирішення справи) вважалися цілком правомірними, то за «посули» (порушення закону за певну плату), призначалися тілесні покарання. Однак, починаючи з 1715 року всі чиновники були переведені на систему фіксованої оплати праці, а тому отримання хабара в будь-якій формі вважалося злочином.

Заслуговують на увагу й інші історичні документи. Так, наприклад, у *дореволюційній Росії* діяли затверджені Олександром III 3 грудня 1884 року правила щодо порядку суміщення державної служби з участю в торговельних та промислових товариствах, а також у громадських і приватних кредитних установах, які містили детальний перелік посад на державній службі, які визначалися несумісними з участю у різноманітних компаніях. Державним службовцям, які не мали вищих рангів, дозволялось брати участь у створенні компаній за умов, що участь у справах компанії не заподіє шкоди інтересам державної служби. Для здійснення такої діяльності необхідно було отримати спеціальний дозвіл керівництва. Проте, державні службовці не могли брати участь у вирішенні справ відносно тих компаній та товариств, в яких вони були засновниками, або займали певні посади.

В російському кримінальному законодавстві *кінця XIX - початку XX століття* за низку корупційних дій встановлювалася кримінальна відповідальність. Наприклад, стаття 485 «Уложения Росии об наказаниях уголовных и исправительных» (1885 р.) передбачала відповідальність для тих чиновників, які всупереч вимогам законодавства вступили у торги і зобов’язання із державною скарбницею під власним іменем або від імені дружини, дітей чи інших підставних осіб. Стаття 682 цього ж нормативного акту (в редакції 1903 року) передбачала, що російський службовець, винний у здійсненні заборонених законом за родом його служби чи недозволених йому керівництвом, торгівлі, промислу, чи іншого заняття майнового характеру, або приватних доручень, підлягав арешту на термін до 6 місяців.

Докорінна зміна ставлення суспільства до особистих прибутків державних чиновників відбувається у Західній Європі в добу *Нового Часу*. Так, наприклад, ідеологія суспільного договору проголошувала, що піддані сплачують податки державі в обмін на те, що вона встановлює розумні закони та наглядає за їх суворим дотриманням. Оскільки особисті стосунки поступилися місцем суто службовим, отримання чиновником особистого доходу, окрім визначеної йому платні, почало розцінюватися як вагоме порушення норм суспільної моралі та закону. Крім того, ідеологія економічної свободи, яка сформувалась в цей період, вимагала від держави (в особі її органів, служб і державних службовців) забезпечення кожній особі всіх можливостей для самостійної діяльності. Таким чином, можливості чиновників впливати на діяльність приватних осіб суттєво зменшились, а отже, зменшились і можливості вимагати хабарі. У кінцевому підсумку, в централізованих державах нового часу корупція чиновників хоч і не зникла, але суттєво зменшилась.

Що стосується Російської Імперії, то зміна в 1917 році суспільно-політичного устрою майже не вплинула на розуміння корупції. Більше того, в *новоствореній радянській державі*, завдяки надмірно роздутому і постійно зростаючому апарату радянського чиновництва, вона отримала сприятливі умови для свого розвитку.

Радянська влада довгий час не визнавала корупцію як соціальне явище, а використовувала такі більш прийнятні терміни, як «хабарництво» та «зловживання службовим становищем». Однак, навіть цим конкретним корупційним проявам не приділялось достатньої уваги. Так у закритому листі ЦК КПРС від 29 березня 1962 р. «Про посилення боротьби з хабарництвом та розкраданням народного добра» такі неправомірні дії визнавались, але називались лише «соціальними явищами, породженими умовами експлуататорського суспільства».

Такий вузький підхід до розуміння корупції можна знайти і в юридичній літературі радянського часу. Так, у словнику іноземних слів 1987 року корупція визначається як «підкуп, продажність громадських і політичних діячів, посадових осіб у капіталістичному суспільстві». Зрозуміло, що таке ігнорування корупції призводило до провалу будь-яких спроб боротьби з нею. Для прикладу можна навести дуже гучну в 80-х роках ХХ ст. «узбецьку справу», розслідування якої вивело правоохоронців аж на членів Політбюро ЦК КПРС. Проте останні домоглись від М. С. Горбачова (тодішнього Генерального Секретаря ЦК КПРС) припинення справи. На цьому історія протидії радянської влади корупції закінчилася.

Розквіт корупції у більшості створених *на пострадянському просторі* держав продемонстрував хибність існуючого за радянських часів переконання про те, що корупція характерна лише для авторитарних і перехідних держав, або ж країн, що розвиваються. Це явище, в тій чи інший формі, існує всюди; воно зароджується і проявляється за наявності сприятливих умов, пронизуючи всі верстви суспільства; воно є характерним для всіх часів, культур і цивілізацій.

Загалом, *витоки корупції* формуються в негативних рисах людської поведінки, які породжують намагання встановити особливу систему зв’язків та відносин з метою отримання та розподілу незаконних прибутків. Для цього використовуються як прогалини в законодавстві, що провокують стихійну появу нормативно нерегламентованих додаткових видів діяльності, так і прямі порушення існуючих норм і правил. Така система складається незалежно від ступеня розвитку суспільства й економічних стосунків. З точки зору інтересів суспільства питання полягає лише в масштабах цього явища. З досягненням певного значення рівня корупції, який вимірюється ступенем довіри населення до влади, суспільство фактично лишається без ефективного управління. Таким чином виникає реальна загроза існуванню самого суспільства і боротьба з корупцією вважається одним з пріоритетних завдань значної кількості держав.

*У міжнародному праві* визнається існування корупції не лише у публічній сфері, але також і в приватному секторі, зокрема в таких міжнародних правових документах, як Конвенція Організації Об’єднаних Націй проти корупції, Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією, Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією. Відповідно до положень останніх *зміст корупції проявляється у «антисуспільному договорі»,* метою якого є особиста вигода для особи та несправедливий розподіл суспільних благ.

Дослідження історичних форм прояву корупції дозволяє зробити такі висновки.

По-перше, намагання попередити корупцію, обмежити її негативний вплив на державу і суспільство здійснювалися ще в стародавні часи і не припинялися протягом всієї історії людства, незважаючи на політичний режим держави, форму правління тощо. Отже, можна стверджувати, що ***корупція – це певна соціальна закономірність, обумовлена державно-владним устроєм суспільства, властива будь-якій державі.*** Крім того, наведені історичні приклади свідчать про намагання унеможливити зловживання владою саме за допомогою правових норм.

По-друге, тогочасні норми антикорупційної спрямованості описують або об’єктивні обставини вчинення корупційного правопорушення, або певні види забороненої поведінки представника влади, публічної особи. Але і у першому, і у другому випадках йдеться про правовий механізм, завданням якого було стати на заваді для корисливому зловживанню владою. З викладеного випливає, що про ***корисливу спрямованість протиправних діянь*,** які ми сьогодні могли б назвати корупційними правопорушеннями, відомо з давніх часів. Іншими словами, корупційним діянням – завжди була властива корислива спрямованість.

По-третє, ***суб’єктами протиправних зловживань були фізичні особи, наділені певними владними повноваженнями*.** Таким чином, можна стверджувати, що суб’єктам корупційних посягань властива певна аналогічність: вони здебільшого є представниками влади.

По-четверте, ***проявам корупції (корупційним діянням) властива також однорідна повторюваність як у часі, так і у просторі*.**

**2. Поняття, сутність та зміст сучасної антикорупційної правової парадигми**

Термін корупція походить від сполучення латинських слів correi - обов’язкова причетність декількох представників однієї із сторін до однієї справи, а rumpere – порушувати, ламати, пошкоджувати, скасовувати. Так утворився самостійний термін – *corrumpere,* що означає участь в діяльності декількох осіб, мета яких полягає у «псуванні», «руйнуванні», «пошкодженні» нормального розвитку судового процесу або процесу керування справами суспільства. У *римському праві* «corrumpere» означало «розламувати, псувати, пошкоджувати, фальсифікувати свідчення, збезчестити незайману», але у той самий час і «підкуповувати суддю (претора)».

Передбачалися як окремі важливі позови actio de albo corruptio – проти того, хто пошкодив або змінив виставлений текст преторського едикту на білій дошці (album) для публічних оголошень, що писалися чорними або червоними літерами. Або наприклад, actio de servo corrupto – позов, який подавався будь-якій уповноваженій особі проти того, хто морально розбестив чужого раба (змусив його скоїти злочин).

Також у римському праві цим терміном позначалася діяльність кількох осіб, спрямована на порушення нормального ходу судового процесу або управління суспільством.

До корупційних відносилася ціла низка діянь, пов’язаних із фальсифікацією і псуванням державних документів, з підкупом суддів або з моральним розбещенням чужого раба.

Протягом наступних майже тисячі років, *у період середньовіччя*, поняття «корупція» набуває такого виключно церковного, канонічного значення як омана, спокуса диявола. Близько п’ятсот років тому інквізитори сприяли швидкому завершенню боротьби латинської мови з її грецьким корінням, що тривала більше двохсот років. Результатом цього стала заміна терміну «каталіз» (відгрец. katalysis – руйнування, розкладання, знищення) на латинський «корупція». Corruptibilitas – означало тлінність людини, схильність до руйнування, але аж ніяк не його здатність брати і давати хабарі. Корупція в богослов’ї католицизму стала проявом гріховності, бо «гріх є беззаконня».

*Сучасне* поняття корупції починає складатися на межі Нового часу з початком утворення централізованих держав і правових систем, що існують і нині. Важливий імпульс до осмислення корупції в сучасному розумінні дають праці Нікколо Макіавеллі. Він порівнював корупцію з хворобою, наприклад, сухотами.

Спочатку її важко розпізнати, але легше лікувати, якщо ж вона запущена, то її легко розпізнати, але вилікувати важко, зазначав великий італійський філософ і політичний діяч XVI століття. Так само й корупція у справах держави, продовжує автор, якщо вчасно виявити недугу, що починається (це можуть зробити лише мудрі правителі), то позбутися її неважко, якщо ж вона запущена так, що будь-кому видно, то ніяке зілля вже не допоможе.

Згідно з Макіавеллі, **корупція – це використання публічних можливостей у приватних інтересах**. У подальшому акцент у розумінні корупції був перенесений на її кримінологічну та кримінально-правову сторони.

Томас Гоббс через століття напише в «Левіафані»: «люди, що хизуються своїм багатством, сміливо скоюють злочини, сподіваючись, що їм вдасться уникнути покарання шляхом корумпування державної юстиції або отримати прощення за гроші або інші форми винагороди». До них він відносив «тих, хто має багато могутніх родичів або популярних людей, що завоювали собі високу репутацію», що наважуються порушувати закони в надії на те, що їм вдасться чинити тиск на владу, що виконує закон. Корупція, за Гоббсом, «**є корінь, з якого випливає в усі часи і за всяких спокус презирство до всіх законів**».

Якщо говорити про сучасне поняття корупції, то найпростіші визначення корупції можна знайти в словниках. У тлумачному словнику Ожегова, корупція – **це моральний занепад посадових осіб і політиків, що виражається у незаконному збагаченні, хабарництві, розкраданні**.

У Короткому словнику іноземних слів корупція – **це підкуп, продажність громадських і політичних діячів**, посадових осіб, які використовують посаду, що вони обіймають, з метою особистого збагачення.

Існують й інші визначення цього поняття. Визначення, що найчастіше використовується, охоплює широке коло протиправних діянь, – це зловживання громадським або приватним службовим становищем для особистої вигоди.

Крім цього загального визначення, існує така ж безліч різних визначень корупції, скільки й проявів самої проблеми. Визначення розрізняються залежно від культурних, правових або інших особливостей. У самих визначеннях немає згоди в тому, які конкретні дії необхідно включити, а які виключити. Проблемою такого визначення є те, що воно не підходить для всіх культур і суспільств.

Також те, що вважається корупцією в одному суспільстві, може не виявитися такою в іншому. Тим не менш, у кожному суспільстві можуть відбуватися дії, які засуджуються з культурних причин, а також очікування, що покладаються на виконавців публічних функцій.

У зв’язку з цим, існує ціла низка різних визначень поняття «корупція» Наприклад: *Transparency International* – неурядова організація для боротьби з корупцією та дослідження рівня корупції у всьому світі – пропонує таке визначення: «Корупція має на увазі таку поведінку посадових осіб державного сектора, як державних службовців, так і політиків, через яку вони самі або їхні близькі неправомірно і незаконно збагачуються внаслідок зловживання державними повноваженнями, що були їм надані».

*Корейська незалежна комісія по боротьбі з корупцією* закликає розкривати випадки, коли «будь-яка державна посадова особа зловживає становищем чи повноваженнями і порушує закон під час виконання посадових обов’язків з метою отримання вигоди для себе або третьої сторони».

Згідно з дефініцією *Азійського банку розвитку*, під корупцією розуміється така «поведінка посадових осіб державного і приватного сектора, внаслідок якої вони самі та/або їх близькі неправомірно й незаконно збагачуються, або примушують до цього інших через зловживання становищем, в якому вони знаходяться».

У *Цивільній Конвенції про боротьбу з корупцією* «корупція» означає прямі чи опосередковані вимагання, пропонування, дачу або одержання хабара чи будь-якої іншої неправомірної вигоди або можливості її отримання, які порушують належне виконання будь-якого обов’язку особою, яка отримує хабара, неправомірну вигоду чи можливість мати таку вигоду, або поведінку такої особи.

Сьогодні ми з упевненістю можемо сказати, що у світі існує така ж безліч інших визначень корупції, як і проявів самої проблеми. Однак, незважаючи на загальне бажання дати уніфіковане, єдине визначення корупції, що влаштовувало б усіх і підходило для всіх, ця місія не мала успіху.

Визначення розрізняються залежно від культурних, правових або інших особливостей.

Розглядаючи питання визначення терміну «корупція» за радянських часів, слід зазначити, що термін «корупція», як відзначалося раніше, взагалі заперечувався радянською правовою думкою.

Так, термін «корупція» був введений у вжиток лише наприкінці 80-х років ХХ сторіччя. Замість нього використовувалися терміни «хабарництво», «зловживання службовим становищем», «попуск» тощо.

Після офіційного введення термін «корупція» дуже швидко набув популярності, що призвело до його масового вживання як науковцями, політичними діячами, так і пересічними громадянами. Разом з тим, вживаючи це поняття, автори вкладали в нього різний зміст. При цьому під корупцією розумілося будь-яке зловживання владою будь-якою особою, яка наділена владою.

*Українські вчені-юристи мають* наступні позиції.

Так, *Л. В. Багрій-Шахматов* корупцією вважає асоціальне явище, яке порушує та деформує нормальний процес суспільного та державного життя, побут громадян, їх об’єднань, владно-управлінських органів та інститутів.

*М. І. Мельник* визначає корупцію як багатоаспектне соціально-економічне, політичне, правове та моральне явище, що складається з цілого комплексу протиправних дій і неетичних вчинків. Законодавчий підхід до сутності корупції розкриває дану категорію як сукупність правопорушень.

На думку *О. Я. Прохоренко* корупція – це зловживання державною владою з метою особистої вигоди; це система відносин, яка допомагає власникам капіталу купувати все – пільги, вплив, закони, рішення на свою користь, заступництво законодавчої, виконавчої та судової влади. Важливою є саме друга частина запропонованого визначення, в якій акцентується увага на тому, що корупція не обмежується зловживанням владою чи повноваженнями, вона є не просто сукупністю відповідних протиправних вчинків з корисливою метою, а являє собою саме систему певних відносин.

У свою чергу *М. Ю. Бездольний* корупцію визначає як сукупність різних за характером та ступенем суспільної небезпеки корупційних діянь та інших правопорушень, пов’язаних з одержанням матеріальних благ, подарунків, послуг, пільг, переваг або іншої вигоди матеріального чи нематеріального характеру суб’єктом, який виконує організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські повноваження у сфері державного (публічного) управління.

*С. М. Алфьоров* визначає корупцію як використання особою наданих їй службових повноважень та пов’язаних з цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття / вимагання 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.

*Р. М. Тучаком* корупцію визначено як умисну, протиправну, винну дію чи бездіяльність особи, уповноваженої на виконання державних функцій, з використанням свого статусу, з корисливою метою, яка посягає на державний порядок або на встановлений порядок управління, на власність, права і свободи громадян, а рівно стимулювання до названих дій, і за яку передбачено адміністративну відповідальність.

Вдалим, хоча й надмірно деталізованим, можна вважати визначення *О. В. Терещука*, який під корупцією розуміє діяльність осіб, уповноважених на виконання державних функцій чи прирівняних до них осіб, спрямовану на протиправне використання наданих їм повноважень або свого посадового становища та пов’язаних із ними можливостей для незаконного одержання від фізичних і юридичних осіб матеріальних благ, послуг, пільг, переваг або іншої вигоди матеріального чи нематеріального характеру (запроданство), а також підкуп зазначених осіб фізичними та юридичними особами. Перевагою цього визначення є те, що автор не зводить корупцію виключно до протиправних діянь осіб, уповноважених на виконання державних функцій або прирівняних до них осіб, а розкриває також іншу небезпечну сторону корупції – надання матеріальних чи нематеріальних цінностей фізичними чи юридичними особами.

Деякі іноземні фахівці з проблем корупції наголошують на ще одній особливості феномену корупції – нечесність у процесі прийняття рішення. Тобто, коли особа, яка приймає рішення, не дотримується встановлених вимог щодо його прийняття в обмін на винагороду або ж на обіцянку надання такої винагороди. На думку *К. Фрідріха*, корупція являє собою девіантну поведінку, поєднану з приватною мотивацією, яка означає, що приватні (індивідуальні, групові) цілі переслідуються за рахунок суспільства.

Згідно з визначенням *М. І. Камлика та Є. В. Невмержицького*, корупцією є «...діяльність державних службовців, депутатів, працівників правоохоронних та наглядових органів, суддів, посадових осіб підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, а також політичних і громадських діячів, яка спрямована на використання свого статусу для незаконного особистого збагачення, своїх родичів і прибічників, одержання інших вигод і благ всупереч інтересам суспільства». *А.А. Вишняков*, говорячи про корупцію, зазначає, що вивчення проблеми існування корупції повинно здійснюватись не тільки як категорії правової та юридичної, але і як філософської, соціальної, політичної.

Це далеко не всі обґрунтовані в науковій літературі визначення корупції, однак навіть їх аналіз свідчить про намагання сформулювати універсальне поняття корупції, яке б охоплювало різноманітність її проявів. Таку значну кількість трактувань можна пояснити тим, що корупція в її *широкому розумінні –* *це передусім синтезоване соціально-правове поняття*. Тому її сутність науковці розглядають по-різному, акцентуючи увагу то на одних її ознаках, то на інших.

У загальному вигляді корупцію можна визначити як *соціальне явище*, яке охоплює всю сукупність діянь, пов’язаних з неправомірним використанням особами наданої їм влади та посадових повноважень з метою задоволення особистих інтересів чи інтересів третіх осіб, а також інших правопорушень, що створюють умови для вчинення корупційних діянь або їх приховування.

**Сутність корупції** полягає у тому, що вона має:

* соціальну обумовленість;
* свою «ціну», яку платить суспільство за її існування;
* негативний вплив на всі сфери суспільного життя;
* транснаціональний характер;
* економічні, політичні, правові, психологічні та моральні аспекти;
* здатність постійно пристосовуватися до нових реалій життя.

Таке розуміння корупції є відправним, вимагає не обмежуватись у боротьбі з нею лише правовими заходами, переважно у формі юридичної відповідальності за корупційні діяння, а застосувати комплекс економічних, політичних, організаційних та інших заходів протидії.

*У кримінологічному аспекті корупція характеризується низкою ключових ознак:*

* вона можлива лише у сфері діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування;
* її суб’єктом може бути тільки особа, наділена владою чи посадовими повноваженнями;
* корупційні відносини виникають внаслідок зловживання особою, наділеною владою чи посадовими повноваженнями, своїми повноваженнями. Тут вони виступають предметом торгу, в результаті якого суб’єкт одержує певні блага як матеріального, так і нематеріального характеру.

Отже, корупцію складають такі діяння, що вчинені особою, наділеною владою чи посадовими повноваженнями, з метою задоволення корисливих власних або інтересів інших осіб. Неправомірність або й неетичність діянь посадової особи та їх спрямованість на задоволення корисливих інтересів по суті визначають, які саме діяння відносяться до категорії корупційних.

Глибше й точніше з’ясувати соціальну сутність і правову природу корупції допомагає встановлення механізму корумпованої поведінки. Він може проявлятися у двох варіантах.

У першому випадку має місце взаємодія двох суб’єктів, кожен з яких прагне задовольнити свої корисливі інтереси (скажімо, давання – одержання «хабара» – неправомірної вигоди);

у другому – корумпована поведінка зводиться до дій лише однієї особи, яка самостійно задовольняє корисливі інтереси, зловживаючи наданими їй посадовими повноваженнями (наприклад, розкрадання державного майна з використанням свого службового становища).

Обидва варіанти об’єднує те, що суб’єкт корупційних діянь задовольняє власний інтерес чи інтереси третіх осіб за допомогою неправомірного використання наданих йому владних повноважень.

Отже, *корупція – це комплексне поняття*, яке охоплює сукупність взаємопов’язаних правопорушень: кримінальних, адміністративних, дисциплінарних. Таке твердження є правильним, корупцію справді необхідно розглядати на основі комплексного підходу, для цього простіше було б констатувати, що вона є явищем публічної сфери (така констатація допоможе об’єднати всі сфери прояву корупції).

З наведених визначень корупції можна виділити такі її ***основні ознаки***:

* наявність суб’єкта, наділеного повноваженнями щодо розподілу суспільних благ;
* корисливий мотив корупціонерів (особисте збагачення чи збагачення «близьких» осіб);
* наявність суспільної шкоди від корупційної діяльності.

Окрім наведених ознак необхідно виділити ще деякі, з допомогою яких можна більш чітко визначити сутність корупції. Однією з таких ознак є те, що *корупція проявляється в публічно-правових відносинах*.

З прийняттям нового **Закону України «Про запобігання корупції» 14 жовтня 2014 року корупція визначається** як використання особою, наданих їй службових повноважень чи пов’язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов’язаних з ними можливостей.

Таким чином особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування має мету отримати неправомірну вигоду, а саме – грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав.

Зміст цього поняття визначає, що предметом неправомірної вигоди є: а) грошові кошти; б) інше майно; в) переваги; г) пільги; д) послуги; е) нематеріальні активи.

У Законі України «Про запобігання корупції»також дається визначення поняття корупційного правопорушення. Корупційне правопорушення це − діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, за яке передбачено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність.

Проявляється корупція у численних формах і за розмахом може бути дрібною або масштабною. Вона може полягати у зловживанні економічними та політичними інструментами – тарифами і кредитами, програмами будівництва житла, правоохоронними органами і законами. Вона може виникати як у державному, так і в приватному секторах чи в обох одночасно. Корупція може включати в себе обіцянки, погрози, часто – і те, й інше; до неї може вдаватися як державний службовець, так і зацікавлений клієнт; вона може тягнути за собою акти умисного втручання або ж невтручання, законні або незаконні послуги; вона може існувати як всередині державних організацій, так і поза ними.

**3. Фактори сприяння існуванню та поширенню корупції в Україні**

Корупція є однією з найгостріших проблем сучасності, вирішення якої для багатьох країн – питання дуже важливе. Це стосується й України, для якої корупція стала фактором реальної загрози національній безпеці та конституційному ладу. Вона стала інституціональною складовою політичного режиму, засобом заохочення та покарання, критерієм відбору кадрів бюрократії.

На це вказує низка досліджень:

1. За даними досліджень, саме корупція є однією з причин, що призвела до масових протестів в Україні наприкінці 2013 року – на початку 2014 року. Згідно з результатами дослідження «Барометр світової корупції» (Global Corruption Barometer) від Transparency International та Gallup International Association у 2013 році 68 % українців були готові протестувати проти корупції, зокрема вийти на вулицю для цього згодні 36%.

Проблема корупції досі лишається у трійці найактуальніших для нашої держави.

Найкорумпованішими українці назвали: державних службовців (65%), парламент (64%), працівників податкової сфери (62%), суддів (61%), президента та прем’єр-міністра (60%), представників місцевих органів влади (55%), поліцію (54%), керівників бізнесу (46%), релігійних лідерів (32%).

2. За даними досліджень Індексу сприйняття корупції, що проводяться міжнародною організацією Transparency International, українці вважають свою державу однією з найбільш корумпованих у світі: не дивлячись на те, що у світовому Індексі сприйняття корупції (СРІ) за 2022 рік Україна отримала на 1 бал більше ніж торік (загалом індекс складає 33 бали), у всесвітньому рейтингу СРІ того ж року наша держава посіла 116 місце зі 180 країн світу.

Набрані Україною 33 бали у 2022 році – це найвищий показник нашої країни з часу запуску оновленої методології СРІ. Таким чином, за останні 10 років показник України зріс на 8 балів.

**Попри російське вторгнення, наша країна показала, що її прогрес в боротьбі з корупцією — це сталий процес, який продовжується навіть у найскладніший період існування держави.**

3. За результатами дослідження громадської думки, проведеного Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) корупція входить до переліку найбільших проблем населення і викликає особливе занепокоєння у 47 відсотків громадян.

4. Вражаючими є прямі втрати від корупції. Як заявила ще в квітні 2014 року єврокомісар з внутрішніх справ Сесілія Мальстрьом, яка вивчала дані про корупцію в 28 країнах-членах Євросоюзу, вона дійшла висновку, що корупція обходиться економіці ЄС щороку в 120 млрд. євро.

5. За інформацією Служби безпеки України, втрати від корупційних оборудок тільки під час проведення процедур державних закупівель становлять 10-15 відсотків видаткової частини державного бюджету щороку. А це становить від 35 до 52 млрд. гривень.

*Причиною, у науковому розумінні, є будь-яке явище, яке при визначених умовах викликає (обумовлює) інше явище (наслідок).* Причини створюють можливість визначеного наслідку, для появи якого необхідні допоміжні умови, що не породжують даний наслідок, але створюють відповідні обставини для реалізації дії причини. За своєю значимістю причини правопорушень можуть бути основними та неосновними; об’єктивними та суб’єктивними тощо.

*Корупційні правопорушення виникають з багатьох причин.* На думку населення України (соціологічне опитування серед 10 580 респондентів) це і зловживання службовим становищем серед державних посадовців (17,4%), і відсутність належного контролю за діями чиновників з боку правоохоронних органів (14,7%), і складність та недосконалість українського законодавства, наявність у ньому прогалин, якими користуються корумповані посадові особи (10,9% респондентів), і слабка політична воля лідерів подолати такі проблеми та мінімальна мотивація до здійснення антикорупційних заходів (10,5%), і навіть тривалість існування корупції, у зв’язку з чим її важко викорінити в сучасних умовах (9,2% опитаних осіб).

Варто зазначити, що ефективна протидія корупції потребує системного підходу та застосування комплексних заходів, зокрема наукових, стратегію та тактику протидії. *Під стратегією протидії корупції* слід розуміти сукупність визначених (виходячи з виявлених проблем) заходів, спрямованих на протидію корупції. *Тактика* – план реалізації окремих етапів цієї стратегії.

З метою ефективного попередження впливу на **соціальні передумови корупції та її форми**, а також для нейтралізації цього явища, слід вживати політичні, економічні, правові, організаційно-управлінські, соціально-психологічні заходи, які потрібно здійснювати комплексно та узгоджено, за встановленими формами та методами, а також проводити взаємодію у межах компетенції кожного органу.

Окремі науковці акцентують увагу на конкретних принципах протидії корупції, зокрема Т.Е. Василевська зазначає, що для боротьби з цим явищем в державному управлінні мають бути застосовані різноманітні заходи, серед яких не останнє місце займають етичні заходи протидії корупції.

Якщо в країнах центрально-азійського та Кавказького регіонів культурні форми прояву корупційних явищ історично ґрунтуються на дружніх і родинних зв’язках (і це з точки зору традиційних демократичних цінностей є фактором сприяння корупції), то для українського суспільства мають бути притаманні свої фактори сприяння і поширення корупції.

Політолог Семюел П. Гантінгтон зазначає, що корупція має тенденцію до зростання в періоди швидкого росту і модернізації суспільного життя та виробництва, що супроводжується, зазвичай, зміною цінностей, появою нових джерел багатства і влади, а також розширенням сфери діяльності уряду.

Аналіз наукової літератури дозволяє сформулювати наступну систему **детермінант корупції**, до якої входять наступні **причини та фактори** поширення корупції*: морально-психологічні, історичні, економічні, політичні, організаційно-управлінські, правові та ідеологічні.*

**Морально-психологічні фактори поширення корупції**пов’язані зі зниженням рівня правової свідомості та правової культури управлінської еліти, частина якої фактично діє всупереч інтересів народу, суспільства та держави. При цьому найбільш чітко роль морально-психологічних факторів проявляється в період зміни суспільно-політичного та економічного ладу, коли моральним цінностям суспільства завдається найбільш істотної шкоди. Так, наприклад, загальновідомо, що державні перетворення, які відбулись в Україні на початку 90-х рр. минулого століття, супроводжувались тим, що поняття порядності та чесності поступилися місцем поняттю «приватний інтерес», для реалізації якого використовувались будь-які засоби. Аморальна поведінка влади і тих, чиї інтереси вона обслуговувала, мали своїм результатом сплеск аморальності в суспільстві. Законослухняне, у своїй переважаючий більшості, населення України дуже швидко, через економічну та політичну нестабільність, перетворилося на «суспільство правопорушників», члени якого готові були переступити межу закону та моральних принципів.

У даний період досить чітко проявився так званий синдром «толерантного ставлення населення до протиправної поведінки», тобто в суспільстві сформувався ідеал протиправної поведінки, культ правопорушника. При цьому, логіка злодія – «вкрасти те, що можна», в період політичної та економічної нестабільності, безробіття виправдовувалась обґрунтуванням «тому що треба виживати, якщо відсутні засоби для існування». Деградації свідомості також сприяла відсутність позитивної альтернативи (наприклад, неефективне фінансування закладів дозвілля, закриття та знищення багатьох із них), а також зневіра більшості громадян у можливість і здатність завдяки законослухняній та правомірній діяльності нормально жити в суспільстві.

Наступним фактором корупції, який відноситься до аналізованої групи, можна назвати *«масовий психологічний стрес»* від проведених в державі реформ, що супроводжувались втратою накопичень, зловживаннями в сфері приватизації, масовим безробіттям, тощо. На зміну традиційним моральним нормам прийшов культ грошей, багатства, розкоші, який в умовах низького рівня розвитку економіки та відсутності можливості самореалізації на вільному ринку сформував масову готовність розбагатіти за будь-яку ціну. Прикладом підтвердження такої зміни свідомості може бути проведене Інститутом соціології НАН України анкетування, яке містить такі дані: 77% анкетованих вважали, що більшість людей здатні вчинити нечесно заради вигоди; чесні люди є такими тільки з остраху викриття, а не через свої принципи. Троє з чотирьох українців схильні до нечесних (підлих) вчинків з корисливих мотивів.

З морально-психологічними факторами поширення корупції тісно пов’язані**історичні фактори.**Насамперед тому,що українська нація та культура (національна свідомість) в процесі свого формування зазнавали як позитивних, так і негативних впливів іноземних культур. Історично склалося так, що серед основних рис українців найбільш характерними є те, що вони здебільшого легко піддаються сторонньому впливу, є довірливими, схильними до осілого способу життя, досить важко йдуть на переміни. Саме це нерідко використовувалось і використовується іншою частиною населення, деякими державними керівниками, та загарбниками всупереч загальнодержавному та загальнонаціональному благу. Наприклад, в період приватизації державного майна було здійснено багато корупційних зловживань (корупційних правопорушень), пов’язаних зі свободою управлінських дій (уповноважених осіб) та відсутністю належного контролю й ефективних механізмів притягнення до відповідальності за корупційні зловживання. Частково це також підтверджується подіями, що супроводжували проголошення незалежності України тощо.

Згадаймо, що незалежність України була легалізована двома документами конституційної значущості: Декларацією про державний суверенітет України та Актом Проголошення незалежності України. Сам факт їх прийняття не означав автоматичну зміну суспільного ладу в державі. Відповідно до ст. 4 чинної тоді Конституції УРСР, згоду на це мав дати український народ. Зміна форми правління в державі, без продуманої стратегії, спричинила масові зловживання на місцях, внаслідок відсутності належного контролю центру за посадовими особами. Багато посадовців використали дану ситуацію для власного збагачення через привласнення державної власності, всупереч положенням Конституції, проголосивши державну власність нічийною. Саме в цей час, Верховна Рада України приймає рішення про приватизацію, при цьому не було розроблено ані ефективного механізму протидії незаконним привласненням, ані механізму відповідальності у сфері приватизації. У зв’язку з цим організовану приватизацію деякі автори охарактеризували «як незаконне оволодіння майном», «як аферу тисячоліття, що здійснювалася під виглядом реформ, а по суті була розграбуванням найбільшої власності, що коли-небудь потрапляла до рук злочинців».

«Перехідний період», який переживають посткомуністичні країни, демонструє нечуваний, в порівнянні з їхнім тоталітарним минулим, сплеск корупції, і Україна тут – серед лідерів. Якоюсь мірою це можна пояснити «хворобами» саме перехідного періоду. Водночас, самі по собі зміни державного устрою та форм власності не обов’язково провокують збільшення рівня корупції. Можна погодитись із Є.В. Невмержицьким, який стверджує, що основні причини та умови поширення корупції в Україні є результатом стратегічних прорахунків у реформуванні суспільства, яке відбувалося значною мірою стихійно, без наукових прогнозів, відповідних соціально-економічних розрахунків. Дійсно, формування нової політичної та економічної еліти відбувалося, як зазначалось раніше, на основі перерозподілу державної власності, а не збільшення суспільного продукту в результаті підприємницької активності. Постійні зміни урядів, дострокові вибори та перевибори на різних рівнях представницької влади, боротьба (міжпартійна, міжкоаліційна, міжкланова тощо) за основні управлінські посади підірвали моральні підвалини держави. Корупція та тіньова економіка існують саме там, де держава не може ефективно виконувати покладені на неї функції. Важко тут не погодитись з соціологом С. Кордонським, який стверджує, що боротьба з корупцією сама по собі породжує корупцію.

Отже, наведені приклади досить яскраво демонструють значення і вплив історичних причин поширення корупції в сучасному українському суспільстві.

**Економічні фактори** корупції на рівні соціальних передумов пов’язані з економічною кризою, яка призвела до деформації соціально-економічних відносин і спричинила тяжкі економічні наслідки для українського суспільства, держави і переважаючої більшості громадян. Майнова нерівність та відсутність ефективного контролю у розподілі доходів, бідність, безробіття, відтік продуктивних сил за кордон, та безліч інших економічних проблем сучасної України обумовили зростання кількості правопорушень, в тому числі корупційних.

Як стверджують майже всі експерти з економічних питань, на сьогодні лише частина української економіки працює легально, а інша частина (на думку деяких експертів – більша) – знаходиться в «тіні». У свою чергу тіньовий сектор, для ефективної діяльності та для забезпечення «імунітету» від юридичної відповідальності, завжди налагоджує корупційні зв’язки в управлінських і правоохоронних органах держави. А оскільки корупція посадових і службових осіб означає корупцію в самій державі, то виходить, що держава не зацікавлена у боротьбі сама з собою. Саме тому рівень корупції в економічному секторі залишається стабільно високим.

Економічні фактори сприяння корупції досить часто переплітаються з **організаційно-управлінськими корупційними факторами**. Останні проявляються в неефективності системи державного управління, яка не завжди може «йти в ногу» з новітніми засобами та способами діяльності.

Відомо, що будь-яка держава контролює розподіл матеріальних ресурсів та надає пільги для деяких категорій суб’єктів господарювання, встановлює розмір податків, митних платежів і зборів, а також здійснює багато інших управлінських функцій. Тому юридичні та фізичні особи приватного сектору економіки завжди прагнуть використати державні інститути для отримання надприбутків, а частина публічних службовців намагається таким чином збагатитись через зловживання своїми повноваженнями. Наприклад, одним із антикорупційних заходів на даний час є обмеження для державних службовців можливості здійснювати підприємницьку діяльність. Проте сьогодні існує багато способів ухилитись від такого обмеження: залучення родичів та близьких осіб до підприємництва; активне сприяння з боку уповноваженої особи у здійсненні підприємницької діяльності; використання «підставних осіб» тощо.

Будь-яка корупційна діяльність є проявом корисливого індивідуального чи колективно-організованого інтересу. Правовий режим діяльності посадових осіб органів державної влади та управління також впливає на корупційні можливості конкретної посадової особи. Зокрема, якщо державні пільги лімітовані та фіксовані законом, то посадова особа не має змоги зменшити або збільшити їх обсяг. Якщо ж пільги лімітовані, але уповноважена особа державного чи муніципального органу має право на власний розсуд визначати кількість і якість таких пільг, то фактично створюються сприятливі умови для корупційних зловживань. Також, якщо особа має право на пільги, але чиновник на власний розсуд вирішує, хто з претендентів відповідає вимогам для отримання таких пільг, то це збільшує ймовірність торгівлі пільгами.

Отже, там, де відбувається розподіл життєвих благ, рівень корупції залежить безпосередньо від того, хто наділений правом їх назначати. В нашій державі більшість чиновників наділена достатньою самостійною владою для створення дефіциту публічних послуг, а тому з метою особистого збагачення вони примушують претендентів на ці послуги вступати з ними у корупційні стосунки. Відповідно, обмеження корупції у цій сфері можливе лише за умови радикального переформатування системи надання публічних адміністративних послуг, підвищення ефективності, справедливості та легітимності державного механізму.

Система публічних послуг – це фактично новий інститут адміністративного права, який повністю не сформувався. Законодавство визначає адміністративні послуги як результат здійснення владних повноважень суб’єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов’язків такої особи відповідно до закону.

Формальними ознаками адміністративних послуг є те, що: порядок їх надання має бути нормативно врегульований; адміністративні послуги пов’язані з реалізацією суб’єктивних прав конкретної особи; надаються адміністративними органами (виконавчої влади та місцевого самоврядування); результатом надання адміністративної послуги є конкретний адміністративний акт.

Фахівець з економічного розвитку О. І. Пасхавер зазначає, що в світі не існує країни, де б управління базувалося виключно на формальних правилах, без неформальних норм та домовленостей. Оскільки в Україні частка і вплив неформальних домовленостей надзвичайно великі, то можна говорити, що крім офіційної влади, функціонуючої в правовому полі, існує своєрідна корупційна вертикаль влади. Таким чином, уся реальність сучасних відносин в державі ніби покрита мережею суспільного договору, що складається із суміші законів, запозичених у державно-правовій системі, звичаїв та імпровізованих правил.

На сьогодні склалася ситуація, коли громадяни готові поступитися власними правами та свободами в обмін на «захист» і блага, які надаються їм владними суб’єктами.

Організаційно-управлінські фактори корупції пов’язані з **правовими факторами,** оскільки процес формування законодавчого поля часто деформується залежно від потреб публічних посадових осіб для вирішення і задоволення корпоративних інтересів певних кланів.

До факторів корупції **правового характеру** можна віднести:

1) неналежне забезпечення державним апаратом принципів верховенства права і законності;

2) розповсюдження правового нігілізму як серед посадовців публічної служби, так і серед населення;

3) відсутність у значної частини членів суспільства можливостей задовольнити свої потреби легальним шляхом.

Важливим чинником сприяння розвитку корупції та зменшення можливості ефективного контролю за діяльністю публічних посадових осіб в Україні є наявність великої кількості нормативно-правових актів. Такі нормативні документи можна поділити на дві групи:

* законодавство, яке сприяє існуванню корупції (через прогалини, недосконалість тощо);
* законодавство, яке спрямоване на протидію корупції (але неефективно це завдання виконує).

Велика кількість законів і підзаконних актів, процедурних правил, підвищують потенційні можливості уповноважених осіб здійснювати корупційну діяльність. Безконтрольність суб’єктів владних повноважень різних рівнів часто дозволяє їм без особливого для себе ризику перешкоджати навіть законно очікуваним рішенням, відхиляти або затримувати отримання законних прав громадян заради корупційної вигоди.

На сьогодні в Україні діє більш як 100 нормативно-правових актів різної юридичної сили антикорупційної спрямованості, однак усі вони не дозволили досягти мети – приборкати корупцію. Це свідчить не тільки про недосконалість законодавства (яке, безумовно потребує гармонізації), але і про нездатність антикорупційних сил суспільства, органів державної влади консолідувати зусилля з протидії корупції. Чинне антикорупційне законодавство не працює й тому, що державний апарат понині влаштований таким чином, що не здатен належним чином контролювати своїх виконавців в системі та карати їх за невиконання встановлених правил, процедур та регламентів, які часом складні для розуміння і нелогічні у виконанні.

Характеристика причин поширення корупції в Україні буде неповною без такої групи як **політичні фактори**, оскільки з огляду на реалії сучасного українського суспільства, саме вони будуть визначальними в існуванні системної корупції в Україні. До таких факторів можна віднести:

* помилкову ідеологію реформ;
* гальмування політичних процесів, які назріли, що призвело до незавершеності реформ й уповільнення розвитку правової системи;
* політична нестабільність, дисбаланс функцій і повноважень різних гілок влади;
* нерішучість і непослідовність у проведенні демократичних перетворень;
* відсутність ефективного парламентського та громадського контролю за діяльністю посадових осіб різних гілок влади;
* відсутність належної політичної волі до системної протидії корупції;
* непослідовність і неналежна наукова обґрунтованість антикорупційної політики, тощо.

У сучасному суспільстві умови для корупції виникають через взаємодію публічної та приватної діяльностей. Будь-які державні програми здатні збагатити окремі фірми чи регіони, що є міцним стимулом до корупції. Звідси, фінансові угруповання, олігархічні клани намагаються отримати контроль над загальнонаціональними партіями, які перебувають при владі та спроможні забезпечити групові інтереси, використовуючи для цього державний механізм. З іншого боку, кланові угруповання, які не контролюють політичні партії при владі, вимушені «купувати» протекціонізм, фінансуючи політичні кампанії, даючи неправомірну вигоду заради лобіювання своїх інтересів.

Серед основних *політичних чинників*, які сприяють формуванню та розвитку корупції можна виділити:

* низький рівень правової культури суспільства, його невідповідність досягнутому формальному рівню демократії та громадянського суспільства. Справді, якщо в державі прийнята демократична Конституція, яка закріплює ключові принципи демократичного ладу та надає громадянам основні політичні права і громадянські свободи, а в суспільстві тривалий час залишаються панівними елементи «патріархальної» й «підданської» політичної культури, то за таких умов політична корупція набуває небувалого розквіту;
* надмірне й активне втручання держави в економіку та приватне життя громадян, що призводить до послаблення ринкових регуляторних механізмів, підміни їх жорстким нормативним регулюванням держави, а також до ерозії основ громадянського суспільства. Держава (в особі уповноважених органів) часто прагне розширити сферу свого контролю (це пояснюється надзвичайною складністю процесів, що відбуваються в сучасному суспільстві, та небезпеками, які йому загрожують), що обумовлює збільшення обсягу повноважень й сфери «відповідальності» публічних посадових осіб;
* непрозорість системи державного управління, процесів розробки та прийняття рішень на національному, регіональному й місцевому рівнях. За таких умов, корупція стає органічним елементом правової системи, більше того, корупційні діяння стають невід’ємною сполучною ланкою між етапами процесів розробки та прийняття рішень.

Враховуючи вищевикладене, вважається, що найбільш дієвим способом протидії політичній корупції є утвердження абсолютної прозорості використання державних коштів поряд із звітуванням про це перед населенням. Водночас, досягнути цього державі на сьогодні досить важко: кому звітувати і хто перевірятиме, як зменшити та обмежити вплив на контролюючих? Апеляція до моральності, люстрація не завжди є дієвими.

Окрім проаналізованих вище факторів поширення корупції особливе занепокоєння викликають **ще деякі причини**. По-перше, *це відсутність належного контролю з боку антикорупційних органів за публічними посадовими особами та відсутність дієвого механізму відповідальності за корупційні діяння.* Ця причина яскраво «ілюструється» в засобах масової інформації: всі говорять про корупцію, про те що вона тотальна, але й досі не було проведено жодного ілюстрованого публічного процесу (над політичними корупціонерами).

Ще однією причиною корупційних діянь є *прагнення публічних посадових осіб особистого збагачення.* За даними соціологічних досліджень, значна частина чиновників різних ланок влади та управління не відмовляться від запропонованого «додаткового доходу». Зокрема за даними Global Corruption Barometer) від Transparency International та Gallup International 38% українців давали неправомірну вигоду при взаємодії з органами влади. Найчастіше громадяни «платили» при отриманні послуг у таких установах: початкові та середні навчальні заклади (38%), медичні установи (33%), при взаємодії з дорожньою поліцією (33%), у системі професійної освіти (31%), оформлюючи виплати по безробіттю (9%), оформлюючи соціальні пільги (6%). При цьому, мотиви такої поведінки можуть бути різноманітними: від недостатнього заробітку до тотального збагачення.

Частина корупційних правопорушень обумовлена *заплутаністю та недосконалістю законодавства.* Пересічному громадянину важко розібратись у тій кількості нормативно-правових актів, які регулюють різні групи суспільних відносин. Водночас, посадові особи, як представники держави, зобов’язані володіти правовою базою, що регулює сферу управління в якій вони проходять службу. А тому причиною вчинення ними корупційних правопорушень є або незнання антикорупційного законодавства, або свідоме використання прогалин чи недоліків у ньому.

З проаналізованою причиною тісно пов’язана *низька поінформованість населення про процедури та правила в органах державної влади та управління.* Особливо яскраво ця причина проявляється в локальному правовому регулюванні: ознайомитись з рішенням місцевої ради, як правило, дуже складно; діяльність осередків політичних партій досить часто є закритою; питання про надання дозволу чи отримання сертифікату вирішується переважно через надання неправомірної вигоди.