

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ
СПРАВ**

**Кафедра правоохоронної діяльності та поліціїсти
Факультет № 6**

ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ

навчальної дисципліни «**Правові засади запобігання корупції**»
вибіркових компонент освітньої програми першого (бакалаврського) рівня
вищої освіти

262 Правоохоронна діяльність (Правоохоронна діяльність)

за темою № 1 – «**Загальнотеоретичні уявлення про корупцію та
корупційні правопорушення**».

Харків 2023

ЗАТВЕРДЖЕНО

Науково-методичною радою
Харківського національного
університету внутрішніх справ
Протокол від 21 грудня 2023 року № 11

СХВАЛЕНО

Вченою радою факультету № 6
Протокол від 20 грудня 2023 року № 12

ПОГОДЖЕНО

Секцією Науково-методичної ради
ХНУВС з юридичних дисциплін
Протокол від 21 грудня 2023 року № 11

Розглянуто на засіданні кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики
Протокол від 14 грудня 2023 року № 13

Розробники:

1. Професор кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики, доктор юридичних наук, професор Синявська Олена Юхимівна

Рецензенти:

1. Завідувач кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки навчально-наукового інститута права Сумського державного університету, к.ю.н., доцент Ільченко О.В.
2. Професор кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування, к.ю.н., доцент Іванцов В. О.

План лекції:

1. Історичні форми прояву корупції як соціально-правового явища.
2. Поняття, сутність, зміст та сучасне розуміння корупції і корупційного правопорушення.
3. Причини, які породжують корупцію в Україні.
4. Засади протидії корупції в Україні.

Література¹:

Основна

Нормативно-правові акти

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.
2. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України від 14.10.2014 № 1699-VII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-18#Text>.
3. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 265 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-%D0%BF#Text>.
4. Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки: Закон України від 20.06.2022 № 2322-IX // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text>.

Основна література

5. Василевич В. В., Василевська Т. Е., Нестерович В. Ф., Расюк Е. В., Савченко А. В., Федоренко В. Л. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування : монографія. Київ: Видавництво Ліра-К, НАДУ, 2016. 524 с.
6. Настюк В. Я., Синявська О. Ю., Мартиновський В. В., Іванцов В. О. Юридична відповідальність за корупційні правопорушення: підручник / за заг. ред. В. Я. Настюка. Харків: Право, 2019. 512 с.

¹ В ТЕКСТІ ЛЕКЦІЇ БУЛО ВИКОРИСТАНО матеріали дистанційного курсу Дослідження корупції (Тема «ЩО ТАКЕ КОРУПЦІЯ ТА ЧОМУ НАС ХВИЛЮЄ ЦЕ ПИТАННЯ?») Автор професор, доктор Аліна Мунджіу-Піппіді Школа врядування HERTIE (ERCAS) Берлін www.againstcorruption.eu).

7. Суббот А., Дем'янчук Ю. Засоби протидії та запобігання корупції в умовах реформування законодавства. *Адміністративне право і процес*. 2017. № 6. С. 113–117.

8. Чишко К.О. Історичні передумови формування антикорупційного законодавства України. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2019. № 2. С.73-78

Додаткова література

9. Синявська О. Ю. Організаційно-управлінські фактори в системі факторів сприяння існуванню та поширенню корупції в Україні // Актуальні проблеми адміністративно-правової науки (до 95-річчя з дня народження Р.С. Павловського) : Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 26 вересня 2019 р. – Харків : Видавничий дім «Гельветика», 2019. – 224 с. – С.135 – 138.

10. Синявська О. Ю. Щодо необхідності удосконалення нормативно-правового забезпечення запобігання та протидії корупції в Україні // Права людини в Україні: минуле, сьогодення, майбутнє: тези доп. учасників Всеукр. наук.-практ. конф. (Харків, 10 груд. 2020 р.). Харків: НДІ ППСН, 2020. 196 с. – С. 120-124. https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn_20201210/issue/view/ndippsn_20201210/ndippsn_20201210

11. Синявська О. Ю. До питання закріплення принципів запобігання та протидії корупції в законодавстві України // Актуальні питання діяльності суб'єктів господарювання в умовах пандемії COVID-19 : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 26 лют. 2021 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Харків : ХНУВС, 2021. – 348с. – С.150-153.

12. Ченшова Н. В., Шпилька Л. О. Сучасний стан, перспективи розвитку і вдосконалення антикорупційної політики в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2017. Вип. 43. Т. 2. С. 98–102.

13. Яковенко С. Б. Сутність корупції та її класифікація. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2017. № 1 (57). С. 109–114.

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 розтррати 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» (що зрозуміло з позицій лінгвістики), 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 «*corruptio*» 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. Водночас, варто зауважити що, корупція в ті часи була не настільки поширеним явищем як сьогодні (якщо виходити з аналізу літописів і коментарів римських юристів, які мали силу закону). 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 на *Русі в період середньовіччя* 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. В період правління Івана IV 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 десятків. Не знищила коріння корупції і реформа, проведена в 50-тих роках XVI століття, завдяки якій було встановлено посадові оклади особам, що перебували на державній службі.

Цікаво, що в *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) вважались 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 вважалось злочином.

Заслужують 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 ряд 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 роздуту 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 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 іншій 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*, як зазначалося раніше, 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 Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією, Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції, 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 на протязі 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 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.*

Отже, у різні історичні періоди термін «корупція» мав різний зміст і тлумачення. В класичному розумінні корупція означає занепад політичної системи загалом. Так, наприклад, Макіавеллі вважав, що корупція – це руйнація всіх громадянських чеснот; на думку Монтеस्क'є, що це перетворення доброго політичного ладу на порочний; Руссо був переконаний, що це неминучий наслідок самої боротьби за владу. Разом з тим безумовно корупція характеризується: корисливою спрямованістю корупційних посягань; аналогічністю суб'єктів корупційних посягань; усталеною однорідною повторюваністю корупційних посягань.

«Корупція як соціально-правовий феномен потребує вивчення у двох різних контекстах для всебічного розуміння його природи²:

1) Перший – вже сучасний та розвинений контекст, де корупція виникає здебільшого як виключення. Не існує суспільства, в якому зовсім не було б корупції. Але, тим не менш, в деяких суспільствах корупція була зменшена до такого рівня, коли вона отримала статус виключення.

2) Другий – в суспільствах, що розвиваються, корупція є доволі розповсюдженою, іноді настільки, що вона стає стилем життя. Неможливо оминати корупцію, а корумпована поведінка очікується від більшості людей.

У реальному житті ресурси зазвичай обмежені, та дуже зрідка трапляється таке, щоб ресурсів було стільки ж, скільки й людей, які хочуть їх отримати. Саме тому роль уряду в цьому процесі є дуже важливою. Таким чином, потрібно розуміти, чи є уряд нейтральним та чи створює він якісь правила, щоб розподілити ресурси рівномірно між усіма. Уряд також може розподіляти ці ресурси на свій розсуд. І тоді той, хто є частиною цього уряду, отримає більше для себе, своєї сім'ї, своїх поплічників, своєї партії. Або можуть існувати будь-які інші приватні зв'язки між представником влади, людиною, яка розподіляє ресурси, та рештою людей. *Тому корупція з'являється тоді, коли ті, хто розподіляють державні ресурси або економічні можливості, зловживають своєю посадою, щоб отримати більше ресурсів для себе.*

Незаконне збагачення – це ті випадки, коли ці люди отримують прибуток не тільки завдяки незаконним діям, але також з законних дій, які призводять до привласнення державних ресурсів, які не повинні бути приватними. Ці ресурси якимось чином потрапляють в їхню власність через зловживання владою, зловживання впливом тих людей, що розподіляють ці ресурси. Соціальне право – це те, що ви повинні отримувати безумовно, по праву. Ви — громадянин країни і тому вам безумовно належить отримувати

² Матеріали дистанційного курсу Дослідження корупції. Тема «ЩО TAKE КОРУПЦІЯ ТА ЧОМУ НАС ХВИЛЮЄ ЦЕ ПИТАННЯ?» Автор професор, доктор Аліна Мунджіу-Піппіді Школа врядування HERTIE (ERCAS) Берлін www.againstcorruption.eu

якісь права, гарантовані Конституцією або законами. Проблема корупції полягає в тому, що в разі свавільного підходу до розподілу державних ресурсів, деякі люди можуть не отримати реалізацію своїх соціальних прав, водночас інші люди отримують більше, ніж повинні. Іншими словами, якщо ви пов'язані з владою, ви знаєте когось в мерії або лікарні чи школі, ви отримаєте дозвіл на будівництво або отримаєте вищу оцінку, на яку ви або ваш син не заслуговує за своє навчання, а комусь відмовлять у цьому праві. Отже, корупція завжди призводить до отримання користі привілейованими людьми та до дискримінації інших людей. Саме тому корупція в багатьох випадках може вважатися формою насильницької експропріації. Звичайно, вона не є насильницькою, тому що історично так склалося, що корупція наслідуює насильство. Історично людська влада починалась з дуже деспотичних підходів. Вони розподіляли ресурси певним чином, зазвичай між родинами та поплічниками тих, хто був при владі. З часом уряди ставали демократичнішими. Все більше людей отримували свої винагороди, повернення соціальних асигнувань, допоки громадянство не перетворилось в своєрідний контракт рівності між громадянами та угоду між громадянином та державою. Отже, в історичній перспективі, коли ця експропріація у інших людей тими, хто був при владі, здійснювалася силою, корупція ставала просто наступним етапом.

У нормальних умовах ми очікуємо, що країни «виростуть» з корупції, а суспільство ставатиме все сильнішим та вимагатиме рівного ставлення на індивідуальному щабелі від уряду та просто не дозволить владі зловживати державними ресурсами на користь інтересів окремих груп. Необхідно розрізняти корупцію, яку ми щойно описали, та інші різноманітні види нечесної поведінки. Тому що в людській натурі існує певний ступінь схильності до обману. Ми всі дуже егоїстичні, і це природньо, що ми хочемо отримати трохи більше, ніж ми вклали. Але соціальне життя передбачає, що ми здатні контролювати один одного, тому цього не відбувається. Існує обман та нечесна поведінка, але не все це повинно називатися корупцією. Не можна поставити знак дорівнює між корупцією та нечесністю. Існують різновиди інших злочинів, які містять шахрайські практики та обман, окрім корупції. Якщо до цих практик не залучена влада, ми називаємо кожен з цих маніпуляцій по-своєму, але не зовсім їх корупцією. Корупцію робить особливою сам факт зловживання владою, яка була довірена, для отримання неправомірної вигоди.»

2. Поняття, сутність, зміст та сучасне розуміння корупції і корупційного правопорушення.

«Традиційно визначення корупції поділяють на три типи³:

- *Перший тип визначень був зосереджений на державному апараті.* Тобто, для того, щоб хтось був названий корумпованим, він повинен був бути корумпованим службовцем. Він повинен мати офіційну владу, якою він може зловживати, або використовувати на свій розсуд, що призведе до якихось преференцій на противагу дискримінації. І тоді це називається корупцією. Наступний тип дефініцій має зосередженість на суспільному інтересі. Іншими словами, ви можете не бути службовцем, але в той чи інший спосіб ви є набувачем довіри. І тому, кожного разу, коли довіра та суспільний інтерес порушуються, ви можете сказати, що це корупція. Мабуть, найлегший приклад, щоб зрозуміти це – суддя в футбольному матчі. Суддя в футболі не займає офіційної посади, але водночас йому надано багато суспільної довіри. І загальний суспільний інтерес полягає у тому, щоб результат гри був справедливим. Очевидно, що крім людей, які дивляться у гри лише на спорт, бо це гра, ґрунтована на заслугах і перемогти повинен найкращий, на додачу є ще й люди, які роблять ставки на спорт та його результати. І тому багато людей будуть обдурені, а суспільний інтерес буде порушено, якщо суддя виявиться підкупленим. І він просто диктуватиме правила гри на користь тієї команди, яка дає йому хабаря. *Це головне визначення корупції, зосереджене на публічному інтересі.*

- Найстаріше та найбільш всеосяжне визначення корупції було дано американським політологом Джозефом Наєм в 1967 році. Він зазначив, що *корумпована поведінка – це поведінка, яка відрізняється від формальних обов'язків публічної ролі.* Іншими словами, суддя грає публічну роль не будучи державним службовцем. Отже, поведінка підкупленої людини відхиляється від формальних обов'язків громадської ролі через приватні (персональні, близьких членів родини, приватного угруповання) матеріальні або статусні вигоди (я можу пообіцяти комусь, що дам йому винагороду, або прикрасу, або престиж), що порушує державно-приватний розподіл з метою отримання прибутку. *Важливе поняття, яке тут представлене – це державно-приватний розподіл.* У сучасному врядуванні та в сучасному суспільстві, ми припускаємо, що існує поділ між державними обов'язками та приватними справами. Іншими словами, машина, яку вам видав офіс, не для того, щоб їздити у особистих справах. Гроші, які довірені та виділені вам як бюджет вашої державної установи – не ваші. Навіть, якщо ви збираєтеся їх повернути, ви не повинні навіть позичати частину цих грошей для того, щоб скористатися

³ Матеріали дистанційного курсу Дослідження корупції. Тема «ЩО TAKE КОРУПЦІЯ ТА ЧОМУ НАС ХВИЛЮЄ ЦЕ ПИТАННЯ?» Автор професор, доктор Аліна Мунджіу-Піппіді Школа врядування HERTIE (ERCAS) Берлін www.againstcorruption.eu

ними з особистою метою. З XIX століття у більшості розвинених країн дуже суворий розподіл того, що є публічним і що є приватним, в результаті були напрацьовані навіть кодекси поведінки: що потрібно робити, а що ні.

Найпростіше визначення корупції, пропонує Сьюзан Роуз-Акерман. *Корупція – це зловживання державним становищем задля незаконного приватного економічного збагачення.* Як ви помітили, тут є розподіл між публічним та приватним та припущення щодо їхнього розмежування як звичайного стану речей. Це орієнтир, який й досі домінує в цьому визначенні корупції.

- *Яке визначення корупції, зосередженої на ринку?* Це не альтернативне визначення корупції, але посилається на один з її видів, який ми спостерігаємо досить часто, знову ж таки, особливо у суспільствах, що розвиваються. Це економічні ситуації у яких, фактично, корупція допомагає вирішити економічні проблеми. Наприклад, питання здоров'я. Ми маємо надзвичайне співвідношення між корумпованою країною та дуже поганими державними інвестиціями у здоров'я. З тієї чи іншої причини, корумповані уряди виділяють у бюджеті замало грошей на здоров'я. І тому так відбувається, що персонал, лікарі та медсестри, отримують дуже малу зарплатню. При тому настільки малу, що вони не можуть виконувати навіть свої базові обов'язки. Для того, щоб система працювала, пацієнти частіше платять лікарям напяму, ніж не платять їм. Але вони не повинні цього робити, бо згідно з Конституцією або законодавством, завдяки щомісячним вирахуванням податків та внесків з їхньої зарплатні, вони вже за це заплатили. Швидше за все, деś у фондах оплати праці є внески у здоров'я, наприклад, у державне медичне страхування або в статтю бюджету, що відповідає за охорону здоров'я. Ці внески дуже маленькі. Зазвичай цих грошей не вистачає, щоб покривати всі витрати на охорону здоров'я, або корумпований уряд витрачає частину цих грошей на інші потреби. Через це дуже мала частина цих грошей доходить до докторів та медсестер у вигляді зарплатні та витрат на необхідні у лікарнях ліки. Тому пацієнти платять гроші, щоб зрівняти пропозицію та попит. Це спосіб вилучення грошей урядом у пацієнтів як додатковий податок на здоров'я. І корупція у цій ситуації є результатом неефективної політики. Люди змушені платити за те, що номінально та конституційно повинне бути безкоштовним. У цьому визначенні важливо те, що класичний, репресивний антикорупційний підхід не вирішить цю проблему. Арешти лікарів не вирішать цю проблему. Вам доведеться вирішити всі проблеми політики, які лежать в основі цього конкретного відхилення поведінки. Допоки ви цього не зробите, то варіанту, за якого система охорони здоров'я працюватиме, не буде.»

На сьогоднішній день у літературі відсутнє єдине системне визначення корупції, яке б охоплювало цей складний феномен у всій різноманітності його форм і проявів. Етимологічно корупція розглядається як «використання посадовою особою свого службового становища з метою особистого збагачення. Підкупність, продажність урядовців та громадських діячів». У

якості іншомовного слова корупцію визначено як 1) підкуп і продажність державних, громадських і політичних діячів; 2) зрощення органів державної влади із структурами організованої злочинності.

Залежно від обраного автором підходу до визначення поняття корупції юридичні довідкові видання надають такі з них: діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг; соціальне явище, яке охоплює всю сукупність корупційних діянь, пов'язаних із неправомірним використанням особами, уповноваженими на виконання функцій держави, наданої їм влади, службових повноважень, відповідних можливостей з метою задоволення особистих інтересів чи інтересів третіх осіб, а також інших корупційних правопорушень, які створюють умови для вчинення корупційних діянь або є приховуванням їх чи потуранням їм; суспільно-небезпечне діяння в сфері політики або державного управління, що виражається в умисному використанні представниками влади свого службового статусу для протиправного отримання майнових та немайнових благ і переваг у будь-якій формі, а також підкуп цих осіб.

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.

Визначення *ознак* корупції в їх сукупності надасть можливість зрозуміти *зміст корупції та синтезувати дане поняття*. Проте існує також думка, що помилкою є намагання законодавця нормативно зафіксувати всі ознаки та форми корупції, оскільки будь-які спроби обмежити це явище жорсткими рамками приведе до того, що частина корупційних діянь опиниться за межами дії закону.

Проблеми, що виникають при визначенні корупції, в значній мірі обумовлені також тим, що в різних правових системах (а інколи навіть у різних країнах однієї правової системи) на законодавчому рівні закріплені свої визначення цього явища та кола дій, які ним охоплюються. Наприклад, корупційні адміністративні правопорушення відмежовують від корупційних злочинів. Також їх види розмежовують у системі галузі права. Кваліфікуючи деякі діяння можна говорити, що хоча вони і мають деякі корупційні ознаки проте відносяться до дисциплінарних проступків і навпаки. Зокрема, при визначенні шахрайства чи розтрата, зловживання владою для особистого збагачення або збагачення певної організації корупційні відносини можуть бути присутні, проте їх може і не бути. Як справедливо з цього приводу відмічає Л. Холмс, *на сьогодні відсутнє чітке визначення кола дій, які*

визначаються корупційними і характерні для всіх правових систем («концепція доречності»).

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, на нашу думку, констатувати що вона є явищем публічної сфери (така констатація допоможе об’єднати всі сфери прояву корупції).

Закон України «Про запобігання корупції» розглядає корупцію як використання особою наданих їй службових повноважень та пов’язаних з цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди такій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов’язаних з цим можливостей. При цьому, під неправомірною вигодою необхідно розуміти грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги матеріального або нематеріального характеру, що їх обіцяють, пропонують, надають або одержують безоплатно чи за ціною, нижчою за мінімальну ринкову, без законних на те підстав.

Намагання розробити та офіційно закріпити дефініцію корупції, яка б охоплювала всі форми та прояви останньої, є більш характерним для перехідних країн, які мають високий рівень корумпованості державного апарату. Це обумовлюється насамперед політичними вимогами та сподіваннями таким чином підвищити ефективність боротьби з цим явищем. Країни зі сталою демократією підходять до цієї проблеми більш стримано і виважено, уникаючи закріплення поняття «корупція» на законодавчому рівні. Наприклад, Німеччина, Італія, Франція, Канада та Фінляндія не виокремлюють корупцію як групу правопорушень.

Уникають надмірної деталізації і «конкретики» у визначеннях і відповідні міжнародно-правові акти антикорупційної тематики. Так, в матеріалах восьмого Конгресу Організації Об’єднаних Націй з попередження злочинності та поведження із правопорушниками (Гавана, 27 серпня – 7 вересня 1990 року) зазначено, що термін «корупція» не є суто правовим і має, скоріш, загальний характер. До корупційних діянь можна віднести будь-яке заплановане, очікуване, або таке, що відбулося, отримання пільг у результаті необґрунтованого використання офіційного статусу та конфлікт інтересів, тобто протиріччя між службовими обов’язками та особистими інтересами. У Модельному законі «Про боротьбу з корупцією», прийнятому на XIII пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД 3 квітня 1999 р., корупцією (корупційним правопорушенням) визнається передбачене законом прийняття особисто або через посередників майнових благ і переваг державними службовими особами, а також особами, прирівняними до них, з використання своїх службових повноважень і

пов'язаних з ними можливостей, а так само підкуп таких осіб шляхом протиправного надання їм фізичними і юридичними особами вказаних благ і переваг.

Попри розмаїття підходів до явища і визначень корупції можна стверджувати, що *вона виникає тоді, коли індивід всупереч закону ставить власні інтереси вище за інтереси суспільства і держави.*

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.*

Протидія корупції повинна здійснюватись перш за все у публічній сфері, там де виникає конфлікт між особистою поведінкою суб'єкта корупції та інтересами держави. За відомою формулою римського юриста Ульпіана, публічна правова підсистема застосовується для врегулювання правового становища держави, приватна — до окремих осіб. Корупція в основному виникає в публічній правовій підсистемі, тобто в сфері «державних справ». Зокрема сюди можна віднести сферу державного устрою; сферу діяльності всіх публічних інститутів, апарату держави; сферу адміністративних відносин, державної служби, кримінального переслідування та відповідальності; сферу міждержавних відносин і міжнародних організацій та інші. Це конституційне, адміністративне, кримінальне, фінансове, адміністративно-процесуальне, кримінально-процесуальне, міжнародне публічне, міжнародне гуманітарне право тощо.

Звісно, той хто надає неправомірну вигоду зацікавленим в тому, щоб посадова особа прийняла таке управлінське рішення, яке б надавало йому певні переваги чи зменшувало їх розмір. Іншими словами, він платить за рішення, яке на його користь змінює систему прав власності на ресурси, які є об'єктом регулювання з боку держави. Різницю між реальною вартістю ресурсів, товарів, робіт чи послуг і тим, що сплачують (або отримують) за них суб'єкти корупційних правопорушень мовою економіки можна назвати *корупційною вигодою*. Така вигода виникає за наявності у суб'єкта корупційного правопорушення спеціальних повноважень та перевищення ним меж цих повноважень.

Узагальнюючи викладене, можемо визначити *корупцію в широкому розумінні як систему корупційних відносин, засновану на протиправних діях публічних посадових осіб з корупційною вигодою та всупереч державним і суспільним інтересам.*

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 навмисного втручання або ж невтручання, законні або незаконні послуги; вона може існувати як всередині державних організацій, так і поза ними.

Спеціальною ознакою низки адміністративних проступків, пов'язаних з корупцією, є *конфлікт інтересів* між діями посадової особи (сфера дії предмета адміністративного права) та інтересами приватної особи, або конфлікт між діями виборної особи та інтересами суспільства. До корупції може бути схильна будь-яка людина, яка володіє дискреційною владою – владою на власний розсуд розподіляти певні ресурси, що їй не належать. При цьому основним стимулом до корупції є можливість отримання економічного прибутку (вигоди), пов'язаного з використанням владних повноважень, а головним стримуючим фактором – ризик викриття та покарання.

Здійснити відмежування корупції як адміністративного проступку від корупції, як загально-соціального явища можливо, на нашу думку, за допомогою такої додаткової ознаки, як наявність офіційно закріпленого в нормативно-правовому акті складу правопорушення, пов'язаного з корупцією. Адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія або бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність (ст. 9 КУпАП). *Правопорушенням, пов'язаним з корупцією*, відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» визнається діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені цим Законом вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність. Склад адміністративного проступку передбачає наявність 4 елементів: об'єкта правопорушення, об'єктивної сторони, суб'єкта правопорушення, суб'єктивної сторони.

Отже *корупція в адміністративно-правовому розумінні – це система публічних відносин, заснована на передбачених конкретним складом адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, діяннях посадових осіб публічної сфери.*

Публічні корупційні відносини можна визначити як сукупність відносин у публічній сфері, що пов'язані з отриманням корупційної вигоди суб'єктами корупційних правопорушень. Логіка корупції стає зрозумілою, якщо проаналізувати систему таких відносин. Зокрема, за кількістю сторін, які беруть участь в корупційних відносинах можна виділити такі групи корупційних систем:

1) проста, коли в корупційних відносинах беруть участь безпосередньо дві сторони (з можливою множинністю), між якими існує домовленість про взаємний обмін корупційною вигодою – особа, яка надає неправомірну вигоду та особа, яка її отримує;

2) складна, коли до корупційних відносин залучаються також посередник (посередники), представники організованої злочинності тощо.

Підводячи підсумок, слід зазначити, що класична корупція (хабарництво, комерційний підкуп) разом із ускладненням суспільних зв'язків доповнюється новітніми корупційними проявами, які в кожному окремий період пристосовуються до нових умов, підміняючи відсутність чи відставання в розвитку легітимних суспільних механізмів.

Отже, на сьогоднішній день в науковій літературі відсутнє єдине системне визначення корупції, яке б характеризувало цей складний феномен у всій різноманітності його форм та проявів. Корупція — це комплексне поняття, яке охоплює сукупність взаємопов'язаних правопорушень, тому для визначення змісту даної категорії пропонуємо визначення корупції загалом (в широкому розумінні) та в адміністративному розумінні (як адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією).

3. Причини, які породжують корупцію 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 ряд 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%.

За даними 2016 року проблема корупції лишалася у трійці найактуальніших для нашої держави – це засвідчили 56% респондентів. На питання, чи знизився рівень корупції за останні чотири роки, 72% українців відповіли заперечно. Спроби Уряду змінити цю ситуацію 86% опитаних оцінюють негативно. При цьому, 49% українців вважають, що заможні люди впливають на Уряд у власних інтересах, і пропонують запровадити більш жорсткі правила, аби цьому запобігти, а 67% впевнені в необхідності заборонити компаніям фінансувати політичні партії та кандидатів.

Так, згідно з даними стандартного опитування 2020 року щодо рівня корупції найбільш пріоритетним напрямом боротьби з корупцією і для бізнесу (57 відсотків респондентів), і для населення України (52 відсотків респондентів) є очищення від корупції судової системи. Для населення України наступними за пріоритетністю (у порядку спадання) є такі напрями: охорона здоров'я (38 відсотків), поліція і прокуратура (37 відсотків), державний сектор економіки (27 відсотків), податкова і митна сфери (25 відсотків), а також фінансування партій та виборчих кампаній (21 відсоток). На думку представників бізнесу, найбільш пріоритетними напрямками у протидії корупції є: поліція і прокуратура (41 відсоток), податкова і митна сфери (32 відсотки), фінансування партій та виборчих кампаній (25 відсотків), охорона здоров'я (24 відсотки), оборона і безпека (23 відсотки).

2. За даними досліджень Індексу сприйняття корупції, що проводяться міжнародною організацією Transparency International, українці вважають свою державу однією з найбільш корумпованих у світі. І не зважаючи на те, що у 2020 році Україна піднялася у рейтингу «Індекс сприйняття корупції» 3 бали, вона займала у Індексі сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index — CPI) 117 місце зі 180 країн у списку CPI із 33 балами зі 100 можливих, згідно з результатами загальнонаціонального опитування населення України, що було проведене Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з соціологічною службою Центру Разумкова з 19 по 25 травня 2018 року (опитано 2019 респондентів віком від 18 років в усіх регіонах України за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей) абсолютна більшість населення (83%) вважає боротьбу з корупцією в Україні неуспішною, причому 50% – повністю провальною.

На жаль, у 2021 році показники України у Індексі сприйняття корупції знов погіршилися: і тепер Україна посідає 122 місце зі 180 країн світу⁴, у 2022 році – 116 місце (+1 бал)⁵.

3. За результатами дослідження громадської думки, проведеного Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) наприкінці 2013 року, корупція вже входила до переліку найбільших проблем населення і викликала особливе занепокоєння у 47 відсотків громадян.

4. Вражаючими є прямі втрати від корупції. Як заявила 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 становили 10-15 відсотків видаткової частини державного бюджету щороку. А це становить від 35 до 52 млрд. гривень.

Причиною, в науковому розумінні, є будь-яке явище, яке при визначених умовах викликає (обумовлює) інше явище (наслідок). Причини створюють

⁴<https://cpi.ti-ukraine.org/>

⁵ <https://cpi.ti-ukraine.org/>

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 прогалів, 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 викоринити 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 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.

Проведений аналіз наукової літератури дозволив 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. Законотворці, у своїй переважаючій 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 законотворчій та правотвірній 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 страху 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 діючої 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.

Президент Центру 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 2 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. Діюче 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 діяльності. 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, вважаємо, 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 відмовляється від запропонованого «додаткового доходу». Зокрема за даними *Global Corruption Barometer*) від *Transparency International* та *Gallup International* 38% українців протягом 2016 року 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.

4. Засади протидії корупції в Україні.

Антикорупційна державна політика – це комплекс правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів,

спрямованих на створення системи запобігання та протидії корупції і усунення причин її виникнення.

В свою чергу, **метою антикорупційної державної політики** повинно бути зменшення рівня корупції в Україні шляхом усунення передумов її виникнення через упровадження превентивних заходів, зміцнення режиму законності, а також формування у суспільстві нетерпимого, негативного ставлення до корупції як суспільно небезпечного явища за допомогою спільних зусиль державних та громадських структур, за участю міжнародних організацій.

Успішна протидія корупції можлива за умови наявності таких складових:

- належного антикорупційного законодавства, ефективного його застосування відповідними органами державної влади і органами місцевого самоврядування, координації їх діяльності;
- ефективної системи протидії корупції в усіх сферах діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування та на всіх рівнях;
- відкритості та інформованості громадськості про здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції;
- взаємодії об'єднань громадян з органами державної влади і органами місцевого самоврядування у сфері формування та реалізації державної антикорупційної політики, підтримки антикорупційних заходів держави громадянським суспільством.

Відповідно до статей 5 та 6 Конвенції ООН проти корупції держави – учасниці повинні розробляти і здійснювати ефективну скоординовану політику щодо протидії корупції та утворити з цією метою спеціально уповноважений орган (органи). Відповідні рекомендації надані Україні Групою держав проти корупції (GRECO), Організацією економічної співпраці та розвитку (ОЕСР) та експертами ЄС.

Правовим підґрунтям реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії корупції стало прийняття Верховною Радою України так званого антикорупційного пакету законів, а саме: Закони України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки», «Про запобігання корупції» та «Про Національне антикорупційне бюро України». Цікаво, що де-факто правові та організаційні питання формування та реалізації антикорупційної політики, які визначені розділом III Закону України «Про запобігання корупції» були прийняті Верховною Радою України одночасно з Антикорупційною стратегією на 2014–2017 роки. Так, наприклад, ч. 3 ст. 18 Закону України «Про запобігання корупції» передбачено, що Антикорупційна стратегія розробляється Національним агентством з питань запобігання корупції. Проте правовою основою створення даного органу став Закон України «Про запобігання корупції».

Необхідність затвердження Антикорупційної стратегії на рівні закону були обумовлені тим, що прийнята на підзаконному рівні правового

регулювання Національна антикорупційна стратегія на 2011–2015 роки, затверджена Указом Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1001, так і не стала ефективним інструментом антикорупційної політики.

Окремо можна відзначити незадовільне виконання Україною міжнародних зобов'язань щодо запровадження антикорупційних стандартів: з 25 рекомендацій Групи держав проти корупції (GRECO), наданих за результатами першого і другого раундів оцінки, лише 13 рекомендацій виконано, незважаючи на шість років роботи і три раунди оцінювання прогресу, а з 16 рекомендацій, наданих за результатами третього раунду, виконано лише три рекомендації. З антикорупційних рекомендацій Плану дій з лібералізації візового режиму з Європейського Союзу (ЄС) імплементована лише невелика частина, що стосується криміналізації корупції. Ключові рекомендації Групи держав проти корупції (GRECO) та ЄС щодо утворення антикорупційних інституцій, проведення реформ прокуратури, державної служби, створення систем контролю щодо запобігання конфлікту інтересів та доброчесності активів посадовців залишилися невиконаними.

Не виконані також в Україні вимоги міжнародно-правових інструментів щодо партнерства влади та громадянського суспільства у сфері антикорупційної політики – залучення громадськості до процесу прийняття суспільно важливих рішень у сфері протидії корупції відбувається здебільшого у формі недієвих консультацій для формального виконання вимог законодавства.

В свою чергу Антикорупційна стратегія на 2014–2017 роки у сфері формування та реалізації державної антикорупційної політики передбачала необхідність створення в Україні системи прийняття рішень щодо антикорупційної політики на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію та чинників, які до неї призводять, зокрема статистичних спостережень, моніторингу виконання цих рішень та їх впливу на стан справ з питань запобігання корупції незалежним спеціалізованим органом із залученням представників громадянського суспільства, а також формування суспільної підтримки у подоланні корупції.

Попередня Антикорупційна стратегія (на 2014-2017 роки) та державна програма з її реалізації були якісними програмними документами з високим антикорупційним потенціалом. Реалізувати цей потенціал повною мірою не вдалося насамперед через тривалий процес створення антикорупційних інституцій, що відбувався протягом 2014-2019 років.

У зв'язку з тим, що ці програмні документи жодного разу не переглядалися та не оновлювалися, починаючи з 2016 року їх положення поступово втрачали актуальність. Наприкінці 2017 року завершився період дії Антикорупційної стратегії на 2014-2017 роки. Нову антикорупційну стратегію ухвалено не було. Це призвело до розбалансованої та малоефективної антикорупційної діяльності публічних інституцій. **Тільки 20 червня 2022 року було прийнято Закон України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки»**, яким затверджено Державну

програму щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2021-2025 роки.

Проте заходи із запобігання корупції будуть марними за умови відсутності **негативного ставлення суспільства до корупції**. Так, протягом тривалого часу серед населення України укоренилася думка, що корупція притаманна лише посадовцям і що лише посадовці вчиняють корупційні діяння. Поширенню та закріпленню такого стереотипу мислення сприяло і наведене в Законі України «Про боротьбу з корупцією» визначення корупції, яке зводилось лише до того, що це діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, яка спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг.

Наявність такого підходу до корупції як соціального явища пропонувало хибні кроки з її подолання і ще більше підкріплювало ідею «сильної руки» у подоланні корупції. Так у суспільстві і до цього часу іноді можна чути заклики до реалізації найпростіших «рецептів» подолання корупції – достатньо активізувати роботу правоохоронних органів, щоб покарати всіх чиновників та замінити їх більш гідними людьми.

При цьому, сварячи корумпованих чиновників і вважаючи себе «жертвами корупції», багато хто дуже рідко, а може і ніколи, не замислювався, чим від таких чиновників відрізняються такі громадяни, що намагаються вирішити на свою користь будь-які питання шляхом добровільного надання неправомірної вигоди.

Проведені за останні роки в Україні дослідження з питань запобігання та протидії корупції є свідченням не лише проблеми толерантного ставлення всього суспільства до корупції, а про використання корупції як «ефективної рушійної сили» при отриманні бажаних результатів врегулювання різного роду «проблемних питань». Саме таке ставлення суспільства до корупції є однієї з багатьох складових, що дозволяють корупції поширюватися в державі. Крім того, значна частка населення з огляду на брак відповідних знань не кваліфікує певні види поведінки як корупційні, усвідомлюючи при цьому невідповідність такої поведінки нормам моралі чи професійної етики.

До такого способу вирішення питань українське суспільство навчається з раннього віку, адже ще у дитячому садочку батьки даватимуть подарунки, аби за дитиною краще доглядали, в школі – щоб ставили кращі оцінки, а потім – щоб дитину прийняли в один з «вишів», в яких також не обов'язково вчитися. І так – протягом всього життя. Звичайно, набагато швидше та вигідніше надати неправомірну вигоду представнику правоохоронного органу, який уповноважений приймати рішення про застосування більшої суми грошових санкцій. Натомість, за умови ефективної роз'яснювальної роботи населення може змінити ставлення до такої практики як до неприйнятної корупційної і, таким чином, антикорупційний потенціал суспільства значно зросте.

Так, за даними соціологічних досліджень за 2016 рік свідчать, що 29% наших співгромадян готові відмовлятися платити хабар, 9% готові

повідомляти про корупцію, 6% будуть голосувати за доброчесних кандидатів та партії, 7% готові вголос обговорювати проблему корупції, 2% готові вступити до антикорупційної організації, а 1% бойкотувати недоброчесний бізнес. При цьому, вважають за непотрібне повідомляти про корупцію 42% опитаних, адже 16% – переконані, що це нічого не змінить, а 14% бояться наслідків такого викриття. Можна назвати українців досить сміливими викривачами, адже майже кожен третій житель Європи та країн Центральної Азії не повідомляє про корупцію саме через страх помсти. Також варто відзначити прогрес порівняно з минулими роками: у 2013 році 74% українців не повідомляли про корупцію, бо 63% з них вважали, що це нічого не змінить, а 24% боялися наслідків.

Потребують уваги заходи, пов'язані з активізацією участі населення в інформуванні органів, уповноважених на боротьбу з корупцією, про відомі їм факти корупції. Частка такого населення є невеликою, зокрема з огляду на високий ступінь лояльності населення до корупції, засудження фактів повідомлень про корупцію як поведінки, яка суперечить етичним нормам, низький рівень довіри до діяльності правоохоронних органів, зневіри в ефективності антикорупційних заходів, страх бути покараним за повідомлення про підозру в корупції.

Разом з тим антикорупційний потенціал заходів із залучення населення до виявлення та повідомлення про факти корупції є високим, про що свідчить досвід іноземних держав. Створення спеціальних умов, які сприятимуть зміні суспільного уявлення про повідомлення про факти корупції, є одним із пріоритетів антикорупційної політики держави.

На сьогодні в Україні створені умови для реалізації завдань **громадського моніторингу**. Сприятиме цьому не лише Закон України «Про доступ до публічної інформації», а також положення Закону України «Про запобігання корупції», які передбачають участь громадськості в заходах щодо запобігання і протидії корупції, в тому числі і шляхом проведення громадської антикорупційної експертизи, а також встановлюють вимоги щодо обов'язковості інформування громадськості про заходи щодо запобігання та протидії корупції. Зокрема, обов'язковому розміщенню на офіційних веб-сайтах відповідних органів підлягають законопроекти та проекти інших нормативно-правових актів, що передбачають надання пільг, переваг окремим суб'єктам господарювання, а також делегування повноважень державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або органів місцевого самоврядування, з метою їх громадського обговорення. Узагальнені результати громадського обговорення зазначених документів оприлюднюються на веб-сайтах відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування.

Статтею 21 Закону України «Про запобігання корупції» закріплено низку прав громадських об'єднань, їх членів або уповноважених представників, а також окремих громадян в діяльності щодо запобігання корупції, а саме:

1) повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, реальний, потенційний конфлікт інтересів спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, Національному агентству, керівництву чи іншим представникам органу, підприємства, установи чи організації, в яких були вчинені ці правопорушення або у працівників яких наявний конфлікт інтересів, а також громадськості;

2) запитувати та одержувати від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», інформацію про діяльність щодо запобігання корупції;

3) проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів, отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих пропозицій;

4) брати участь у парламентських слуханнях та інших заходах з питань запобігання корупції;

5) вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання корупції;

6) проводити, замовляти проведення досліджень, у тому числі наукових, соціологічних тощо, з питань запобігання корупції;

7) проводити заходи щодо інформування населення з питань запобігання корупції;

8) здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупції з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству;

9) здійснювати інші не заборонені законом заходи щодо запобігання корупції.

Іншим ефективним механізмом реалізації повноважень громадськості у сфері запобігання і протидії корупції є проведення ними інформаційних заходів з систематизації знань щодо феномену корупції, поширення зарубіжного досвіду запобігання корупції з метою підвищення спроможності неурядових організацій протидіяти поширенню корупції та забезпечення організації просвітницьких акцій спрямованих на поширення антикорупційних знань, у тому числі у навчальних закладах.

Результати аналізу стану корупції в Україні, ефективності антикорупційної політики попередніх періодів, міжнародних стандартів та найкращих світових практик у сфері запобігання та протидії корупції дали змогу сформулювати такі **основні принципи антикорупційної політики на 2021-2025 роки:**

1) оптимізація функцій держави та місцевого самоврядування, реалізація чого передусім передбачає: усунення дублювання повноважень різними органами; тимчасове припинення реалізації малоефективних повноважень, що

супроводжуються високим рівнем корупції, до запровадження належних процедур, які мінімізуватимуть відповідні корупційні ризики; усунення випадків реалізації одним і тим самим органом повноважень, поєднання яких створює додаткові корупційні ризики;

2) цифрова трансформація реалізації повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування, прозорість діяльності та відкриття даних як основа для мінімізації корупційних ризиків у їх діяльності;

3) створення на противагу існуючим корупційним практикам більш зручних та законних способів задоволення потреб фізичних і юридичних осіб;

4) забезпечення невідворотності юридичної відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, що створює додатковий стримувальний ефект для всіх суб'єктів правовідносин;

5) формування суспільної нетерпимості до корупції, утвердження культури доброчесності та поваги до верховенства права.

Засади державної антикорупційної політики на відповідний період визначаються Верховною Радою України в Антикорупційній стратегії, яка затверджується законом.

Верховна Рада України щороку не пізніше 1 червня проводить парламентські слухання з питань реалізації Антикорупційної стратегії.

НАЗК розробляє проект Антикорупційної стратегії відповідно до вимог цього Закону не пізніше 1 серпня року, у якому завершується дія попередньої Антикорупційної стратегії. Антикорупційна стратегія розробляється Національним агентством на основі аналізу ситуації щодо корупції та результатів виконання попередньої Антикорупційної стратегії.

Антикорупційна стратегія реалізується шляхом виконання державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії, яка розробляється НАЗК з урахуванням особливостей, встановлених відповідною стратегією і цим Законом України «Про запобігання корупції», та затверджується Кабінетом Міністрів України у шестимісячний строк з дня набрання чинності законом, яким затверджено Антикорупційну стратегію. За результатами моніторингу та оцінки ефективності реалізації Антикорупційної стратегії Національне агентство має право ініціювати питання щодо внесення до неї змін. Внесення змін до Антикорупційної стратегії відбувається із залученням Національного агентства.

Державна антикорупційна програма з виконання Антикорупційної стратегії визначає заходи, спрямовані на реалізацію Антикорупційної стратегії, які є обов'язковими для виконання державними органами, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами, визначеними виконавцями таких заходів. Державна антикорупційна програма з виконання Антикорупційної стратегії повинна, зокрема, містити інформацію про:

- номер, найменування та зміст заходу;
- показники (індикатори) виконання заходу;
- строки виконання заходу;

виконавців заходу;
джерела та обсяги фінансових ресурсів, необхідних для виконання заходу.

Проект державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії вноситься на розгляд Кабінету Міністрів України не пізніше ніж за місяць до закінчення строку для її затвердження.

НАЗК має право ініціювати перегляд державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії за результатами моніторингу та оцінки ефективності реалізації Антикорупційної стратегії. Внесення змін до державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії без проведення їх громадського обговорення та погодження з Національним агентством не допускається.

Координація реалізації Антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії здійснюється Національним агентством у визначеному ним порядку.

При Національному агентстві створюється *Координаційна робоча група з питань антикорупційної політики* як консультативно-дорадчий орган, співголовами якої за посадами є Голова Національного агентства та Міністр Кабінету Міністрів України. Персональний склад Координаційної робочої групи затверджується Кабінетом Міністрів України. До складу Координаційної робочої групи входять виконавці заходів державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії та народні депутати України (за згодою). Основними завданнями цього консультативно-дорадчого органу є сприяння координації дій органів державної влади щодо реалізації Антикорупційної стратегії і виконання заходів державної антикорупційної програми з її виконання, підготовка пропозицій щодо формування та реалізації державної антикорупційної політики (у тому числі щодо удосконалення нормативно-правової бази).

Керівник (особа, яка виконує його обов'язки) державного органу, органу місцевого самоврядування або іншого суб'єкта, визначеного виконавцем заходів державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії, несе персональну відповідальність за забезпечення виконання заходів державної антикорупційної програми. Виконавці державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії щороку до 15 лютого та 15 липня подають Національному агентству інформацію про стан виконання передбачених нею заходів.

Про результати виконання заходів державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії Національне агентство публічно інформує Кабінет Міністрів України щорічно до 1 квітня, а також оприлюднює ці результати на своєму офіційному веб-сайті.

Національне агентство забезпечує моніторинг та оцінку ефективності реалізації Антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії у визначеному ним порядку.

Інформаційна система моніторингу реалізації державної антикорупційної політики забезпечує відкритий цілодобовий доступ через офіційний веб-сайт Національного агентства до наявної в Національного агентства інформації, яка, зокрема, включає:

статистичні дані про результати роботи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, а також виконання заходів державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії відповідними виконавцями заходів;

результати моніторингу та оцінки ефективності реалізації антикорупційних стратегій і виконання заходів державних антикорупційних програм;

національні доповіді щодо ефективності реалізації державної антикорупційної політики;

інформацію про результати виконання позапланових заходів щодо запобігання та протидії корупції, у тому числі в рамках міжнародного співробітництва.

Антикорупційні програми приймаються в:

Адміністрації Президента України, Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Офісі Генерального прокурора, Службі безпеки України, міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях, державних цільових фондах - шляхом затвердження їх керівниками;

Апараті Ради національної безпеки і оборони України - шляхом затвердження Секретарем Ради національної безпеки і оборони України;

Національному банку України - шляхом затвердження Правлінням банку;

Рахунковій палаті, Центральній виборчій комісії, Вищій раді правосуддя, Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласних радах, Київській та Севастопольській міських радах, Раді міністрів Автономної Республіки Крим - шляхом затвердження їх рішеннями.

Антикорупційні програми та зміни до них підлягають погодженню Національним агентством у визначеному ним порядку.

Антикорупційні програми повинні передбачати:

визначення засад загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у відповідній сфері, заходи з їх реалізації, а також з виконання антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми;

оцінку корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації, причини, що їх породжують та умови, що їм сприяють;

заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків, осіб, відповідальних за їх виконання, строки та необхідні ресурси;

навчання та заходи з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування;

процедури щодо моніторингу, оцінки виконання та періодичного перегляду програм;

інші спрямовані на запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням заходи.

Підготовка **національної доповіді щодо ефективності реалізації державної антикорупційної політики здійснюється у рік завершення дії Антикорупційної стратегії**. НАЗК готує національну доповідь щодо ефективності реалізації державної антикорупційної політики, яку не пізніше 1 квітня оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті та подає Кабінету Міністрів України, Верховній Раді України, Президенту України.

У національній доповіді щодо ефективності реалізації державної антикорупційної політики повинні відображатися:

1) узагальнений аналіз ситуації щодо корупції та впливу здійснюваних заходів на рівень корупції (на основі статистичних даних та результатів соціологічних досліджень);

2) звіт про стан реалізації Антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії;

3) інформація про результати виконання позапланових заходів щодо запобігання та протидії корупції, у тому числі в рамках міжнародного співробітництва;

4) висновки та рекомендації, у тому числі щодо строку дії та напрямів Антикорупційної стратегії на новий період;

5) звіт про стан реалізації державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії із зазначенням реалізованих заходів, заходів, що знаходяться в реалізації, а також нереалізованих заходів і відповідальних за невиконання та причини невиконання цих заходів.

Національна доповідь може містити й іншу інформацію, пов'язану з реалізацією державної антикорупційної політики.

Висновок

Корупція у сучасному світі перетворилась на таке соціально-політичне явище, яке необхідно сприймати не просто як одне із неминучих супутніх цивілізації негативних явищ, а як зло, що тягне за собою реальну загрозу національній безпеці суспільства. Вона стала глобальним викликом для всієї людської цивілізації.

Корупція значно ширше поняття, ніж тільки діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави і спрямованих лише на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг. Таке «правове» розуміння корупції залишає за його межами політичний, економічний і культурний аспект корупції, оскільки корупція проявляється по-різному, охоплюючи

економіку, політику, культуру, етику, мораль, всю соціальну сферу; тобто за своєю сутністю це багатоскладове соціально-політичне явище, важливою ознакою якого є обумовлена цими обставинами поведінка суб'єкта правопорушення.

Корупція з'являється насамперед там, де є перешкоди, чим більше держава втручається у сферу економіки, у приватне життя людини, тим більше умов і потенційних можливостей для корупції. І навпаки – там, де виробник і споживач залишаються один на один, нема підстав для корумпованих відносин.

Негативним процесам, що сприяли зростанню корупції в Україні, певною мірою сприяли неврегульованість політичної системи суспільства, гальмування з проведенням адміністративної реформи, в процесі якої повинні бути конкретизовані і законодавчо визначені місце, роль та повноваження окремих елементів, механізму держави відповідно до принципів розподілу влади.

До загальних детермінант координації в Україні слід віднести і недосконалість законодавства як антикорупційного спрямування, так і покликаного регулювати управлінсько-розпорядчу діяльність.

Розглядаючи корупцію як системне багатоаспектне соціально-правове явище, такого ж підходу потребує і розробка дієвих антикорупційних механізмів. Посилення лише кримінальної та адміністративної відповідальності за корупційні діяння не вирішує цю проблему. В основу антикорупційних заходів слід покласти наступні принципи: визнання суспільної небезпеки корупції; невідворотність відповідальності за скоєні корупційні діяння; недопустимість злиття влади і бізнесу; неприпустимість прийняття нормативних актів, які допускають неоднозначне тлумачення; пріоритет превентивних заходів боротьби з корупцією; усунення монополії при прийнятті рішень тощо.