

Чорний В.І.

Міжрегіональна Академія управління персоналом

ЕВОЛЮЦІЯ СТАНОВЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ БОРотьБИ З КОРУПЦІЄЮ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена вивченню еволюції становлення механізмів державного управління у сфері боротьби з корупцією в Україні. Виокремлено, що першою документальною згадкою про прояв корупції як незаконної винагороди у формі «обицянки» у Стародавній Русі стала Двінська статутна грамота XIV століття, а визначення хабара як корупційного злочину було відтворено у Псковській суднійській грамоті XV століття. Однак на той час ніякої відповідальності або покарання за хабар також не передбачалось.

Обґрунтовано, що Україна, будучи під могутнім впливом Російської імперії, також набула власного «досвіду» щодо розповсюдження корупції. І. Мазепа підкупив князя В. Кочубея для того, щоб стати гетьманом. За відповідну неправдиву інформацію, що була вкрай вигідна І. Мазені для отримання гетьманської булави, В. Кочубей отримав частину території Полтавської губернії, а згодом – посаду генерального судді, а потім – стольника. Таким був один з яскравих прикладів корупційних схем на Гетьманщині.

Зазначено, що XX століття стало періодом розвитку в багатьох державах капіталізму, тому факти корупції були гарно приховані для збільшення переваг такої економічної системи. На той час дослідження явища корупції стали просто неактуальними. Для Радянського Союзу характерним було дуже широке розповсюдження корупції у всій країні, яку не стримувало навіть існування тоталітарного режиму. Корупція, з точки зору представників наукових та політичних кіл, вважалась продуктом буржуазної системи.

Доведено, що попередні результати перевірок діяльності фінансової агентури Української Народної Республіки чітко показують факти здійснення фінансових махінацій, крадіжок бюджетних коштів та використання масштабних корупційних схем. Характерною особливістю цих протизаконних порушень було те, що діяльність членів та голови Фінансової агентури Української Народної Республіки була пов'язана з тісною співпрацею з верхівкою політичних кіл та державними організаціями Української Народної Республіки. Отже, можна зробити припущення, що ліквідація міністром фінансів Української Народної Республіки Х. Барановським Ревізійної комісії була пов'язана не тільки зі змінами військово-політичної ситуації у країні.

Ключові слова: еволюційні етапи, механізми державного управління, сфера боротьби з корупцією, Україна, Кримінальний кодекс Української Радянської Соціалістичної Республіки, система контролю за діяльністю органів публічної влади.

Постановка проблеми. Досліджуючи етапи розвитку дискурсного поля проблематики формування механізмів державного регулювання у сфері боротьби з корупцією в різні історичні епохи, можна сказати, що процес формування корупції співпадає з моментом зародження людської цивілізації. На жаль, не існує імунітету від такого негативного явища у жодній з економічних та соціально-політичних систем, тож у процесі життєдіяльності людства можуть лише змінюватись обсяги та прояви корупції. У ракурсі даного дослідження вважаю доцільним розглянути досвід України з питань проблематики формування механізмів державного регулювання у сфері боротьби з корупцією у різні часові проміжки розвитку її державності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Аспекти, що висвітлюють передумови, особливості та напрями розвитку механізмів державного управління у сфері боротьби з корупцією в Україні, перебувають у центрі уваги вітчизняних та зарубіжних науковців, а також набувають особливої актуальності в контексті впливу тенденцій глобального середовища. Зокрема, розвиток механізмів державного управління у сфері боротьби з корупцією в розвинених країнах світу висвітлюють: Базір С., Поплавський А., Чишко К., Грінченко А., Гудков Д., Асеев Р., Чопик Н., Сопілко І. та ін. Однак на сучасному етапі додаткової уваги потребує вивчення еволюційних підходів щодо формування і дотримання нормативних та пра-

вових засад здійснення державного управління у сфері боротьби з корупцією в Україні.

Мета статті – дослідити еволюцію становлення механізмів державного управління у сфері боротьби з корупцією в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Із виникненням Київської Русі пов'язано формування законодавчого підґрунтя щодо питань протидії корупційним проявам, хабарництву та отриманню вигоди в діяльності суддів. Першою документальною згадкою про заходи боротьби з корупцією у прадавній історії України був збірник стародавнього права «Руська правда».

Під час панування Великого князя Литовського на українських землях (XIV століття), а згодом – входу українських земель до складу Речі Посполитої (середина XVI століття), основними законодавчими документами української держави стали Литовські Статути. Згідно з відповідними положеннями цього законодавчого документа існувала норма про необхідність справедливого суддівства та заборона на отримання винагороди задля вирішення справ [1, с. 224].

Першою документальною згадкою про прояв корупції як незаконної винагороди у формі «обіцянки» у Стародавній Русі стала Двінська статутна грамота XIV століття, а визначення хабара як корупційного злочину було відтворено у Псковській суднійській грамоті XV століття. Однак на той час ніякої відповідальності або покарання за хабар також не передбачалось [2, с. 139].

Характерною рисою Стародавньої Русі було те, що державні посадові особи офіційно не отримували заробітної плати та жили за рахунок «поборів» з простого люду. Саме тому процвітало чиновницьке свавілля, факти хабарництва та службових зловживань [3, с. 74].

Для попередження таких ситуацій чиновників призначали на короткий строк: один, або два роки. Цар Іван I вперше увів законодавчий документ, який обмежував корупційні правопорушення, а цар Іван IV (Грозний) впровадив смертну кару за чиновницьке хабарництво та відмінив можливість державних посадових осіб жити за рахунок місцевого населення [4]. За часів його правління хабарництво мало статус кримінального злочину [5, с. 6].

Наприкінці XVII століття за передачу під відомство Московського патріархату Української церкви Константинопольський патріарх Діонісій отримав чималий хабар від державного посла Російської імперії («120 чорно-лискучих соболів та 200 золотих червінців»). За такий

вчинок патріарх був позбавлений престолу, але, на жаль, автономію українській церкві так і не вдалось поновити [6].

Для Російської імперії XI – XVI століть характерною була система місництва, яка полягала в утриманні державних чиновників за рахунок жителів міст, тобто була відсутня виплата заробітних плат для таких посадових осіб.

Вибір кандидата на посаду державного урядовця здійснювався із числа бояр, не враховуючи особистих якостей майбутніх претендентів, і такий принцип вибору передавався з покоління в покоління. Звичайно, така ситуація призводила до широкого поширення корупції.

Україна, будучи під могутнім впливом Російської імперії, також набула власного «досвіду» щодо розповсюдження корупції. І. Мазепа підкупив князя В. Кочубея для того, щоб стати гетьманом. За відповідну неправдиву інформацію, що була вкрай вигідна І. Мазепі для отримання гетьманської булави, В. Кочубей отримував частину території Полтавської губернії, а згодом – посаду генерального судді, а потім – стольника. Таким був один із яскравих прикладів корупційних схем на Гетьманщині [7, с. 51].

Ставлення до корупції козаків Запорізької Січі було досить жорстким: винні у крадіжці позбувались посади, а залежно від обставин скоєного та загальної думки громадськості можна було лишитись життя [8, с. 147].

У положеннях щодо діяльності Великої екстраординарної Ради Запорізької Січі 1764 року та згідно з військовим уставом було визначено покарання смертною карою в разі порушення отаманами, чи старшинами, заборони використання коштів військової казни на особисті потреби. До того ж у випадку будь-яких інших порушень, пов'язаних із службовими зловживаннями отаманом, його очікувало жорстоке покарання та неможливість бути обраним на ту ж посаду [9, с. 48].

Прояви корупції в добу Руїни та Гетьманщини завдали неймовірної шкоди народу України. Український полковник Бурлай під час боїв між військом запорізьким на чолі з І. Мазепою проти війська Російської імперії на чолі з Петром Першим за чималий хабар здав фортецю «Біла Церква» противнику. Згідно з одним із історичних джерел населення Гетьманщини не підтримало гетьмана Мазепу та не повірило в щирість його намірів через те, що свій статус гетьмана він отримав нечесно. Йшлося про надання ним хабара московському воєводі Голіцину.

За період правління царя Петра I були посилені заходи щодо протидії корупційним проявам, а також на законодавчому рівні були визначені напрями антикорупційної діяльності держави. Зокрема, підписаний закон «Про заборону хабарів і обіцянок», закон «Про покарання за хабарі і хабарництво», закон «Про покарання хижаків за хабарі позбавленням мастку і живота».

Згідно з науковими дослідженнями М. Мельника, у деяких країнах у певний часовий проміжок корупція поширювалась у великих масштабах. Зокрема, діяльність князя О. Меншикова стала яскравим прикладом корупційного розпаду державного апарату. Його службові зловживання: вимагання хабарів та їх одержання, розкрадання державного майна та інші злочини, вкорінювали ідею у громадян Російської Імперії про те, що політична влада – це інструмент незаконного збагачення посадових осіб [10, с. 112].

Під час усього періоду правління династії Романових саме корупційні злочини були джерелом прибутку як державних урядовців вищого рівня, так і дрібних чиновників. Після Револуції 1917 року змінилась форма правління і державний лад Російської Імперії, але навіть така подія не стала приводом до знищення корупції, а лише сприяла її укоріненню у суспільстві [11, с. 19].

XX століття стало періодом розвитку у багатьох державах капіталізму, тому факти корупції були гарно приховані для збільшення переваг такої економічної системи. На той час дослідження явища корупції стали просто неактуальними. Для Радянського Союзу характерним було дуже широке розповсюдження корупції у всій країні, яку не стримувало навіть існування тоталітарного режиму. Корупція, з точки зору представників наукових та політичних кіл, вважалась продуктом буржуазної системи.

У період проведення національно-визвольної боротьби на українських землях (1917–1921 роки) у сфері протидії корупції також виникало багато проблемних питань. Яскравим прикладом такого негативного явища стала діяльність державних службовців та представників вищих ешелонів влади Української народної республіки на етапі розвитку Директорії. Тоді вищевказаними посадовими особами було здійснено ряд службових злочинів та зловживань, корупційних правопорушень та фактів моральної деградації саме в той час, коли український народ боровся за право мати власну державу.

Зокрема, під час візиту комісії Міністерства фінансів Української Народної Республіки до

Берліну голову Фінансової агентури Української Народної Республіки та усіх співробітників було звільнено наказом міністра. Сам голова Г. Супрун не визнав свого звільнення, але довести розслідування до завершення та винести Ревізійній комісії судове рішення не вдалось. У 1920 році в Німеччині фінансову агентуру за наказом нового міністра Х. Барановського було ліквідовано через брак коштів. Через короткий час Ревізійну комісію також було закрито.

Така ситуація показала, наскільки глибоко корупція укорінилась в органах державної влади та продемонструвала наявний рівень моральної деградації працівників Фінансової агентури Української Народної Республіки. Адже органи влади мали надзвичайні повноваження в питаннях розподілу за кордоном державних коштів України, здійснювали злочинну співпрацю, вчиняли саботаж та не мали відповідальності за свої дії, відчуваючи безкарність.

Маю загострити увагу на тому, що попередні результати перевірок діяльності фінансової агентури Української Народної Республіки чітко показують факти здійснення фінансових махінацій, крадіжок бюджетних коштів та використання масштабних корупційних схем. Характерною особливістю цих протизаконних порушень було те, що діяльність членів та голови Фінансової агентури Української Народної Республіки була пов'язана з тісною співпрацею з верхівкою політичних кіл та державними організаціями Української Народної Республіки. Отже, можна зробити припущення, що ліквідація міністром фінансів Української Народної Республіки Х. Барановським Ревізійної комісії була пов'язана не тільки зі змінами військово-політичної ситуації у країні [12, с. 43].

1922 рік для Української Радянської Соціалістичної Республіки став знаковим у процесі боротьби з корупцією: було прийнято перший кодифікаційний нормативно-правовий акт, що систематизував норми вітчизняного кримінального права. Таким документом став Кримінальний кодекс Української Радянської Соціалістичної Республіки, в якому була визначена відповідальність посадової особи за отримання хабара, що згодом перейшло до кодексу 1927 року.

Положення 117 статті Кримінального кодексу визначили відповідальність посадової особи за отримання особисто, або через посередників, хабара у будь-якому вигляді за здійснення дій, або бездіяння, в інтересах іншої особи. Тобто такої

дії, яку посадова особа повинна вчинити внаслідок свого службового становища.

Поступове збільшення розвитку заходів щодо запобігання та протидії корупції та поява кримінальних репресій до відповідальних посадових осіб дали змогу поступово знизити рівень корупційних правопорушень, хоч і повністю не усунули їх.

На жаль, широкий спектр корупційних правопорушень був присутній у радянські часи: кумівство, партійна «кругова порука» та звичайне бажання власної наживи давали неймовірний поштовх до здійснення масштабних корупційних злочинів на державній службі. Практика показує, що корупція наявна у всіх державних структурах, і не тільки чиновники, а й система правоохоронних органів стає задіяною у корупційних схемах: суди, прокуратура, міліція [13, с. 91; 14].

Маю також загострити увагу на тому, що положення Кримінального кодексу Української Радянської Соціалістичної Республіки 1927 року визначають застосування розстрілу як виключної міри соціального захисту у випадку одержання хабара відповідальною посадовою особою. Такий спосіб покарання вважався найрадикальнішим, але дієвим із точки зору радянської влади.

У середині ХХ століття відбулася гучна справа з розкриття правоохоронними органами Української Радянської Соціалістичної Республіки злочинної групи, яка здійснювала в Києві розкрадання палива в дуже великих масштабах.

М. Хрущов, будучи на той момент першим секретарем Центрального комітету Комуністичної партії України, наполягав на тому, щоб дії винних осіб – представників злочинної групи, суд кваліфікував як «економічну контрреволюцію» замість покарання згідно з Указом Президи

дії Верховної Ради Союзу Радянських Соціалістичних Республік 1947 року «Про кримінальну відповідальність за розкрадання державного й громадського майна».

Отже, суд одержав політичну установку на засудження посадових осіб до вищої міри покарання. Саме за правління М. Хрущова було вперше за довгий час застосовано смертну кару за серйозні злочини в тому числі за розкрадання власності держави. Трохи пізніше за отримання хабара було повернуто смертну кару до положень Кримінального кодексу.

У результаті фактів прояву корумпованості чиновників і службовців всіх рівнів наприкінці 90-х років ХХ століття саме поширення корупції стало однією з основних причин розвалу Союзу Радянських Соціалістичних Республік.

Після проголошення у 1991 році незалежності країнами-республіками колишнього Союзу Радянських Соціалістичних Республік корупційні злочини набули неймовірних масштабів. Проте владні структури, прикриваючись реалізацією завдань антикорупційного напрямку, також, застосовували корупційні схеми, що, у свою чергу, спричинило загибель людей та активізацію громадянських конфліктів.

Висновки. Становлення корупції як соціально-негативного та правового явища спричинило поштовх до формування наявного на сьогодні антикорупційного законодавства в Україні. Разом із тим роблю висновок, що оцінка сучасного стану законодавчої бази України з питань боротьби з корупцією крізь призму історичних передумов її формування вказує на нагальну необхідність її подальшого вдосконалення для підвищення ефективності діяльності органів публічної влади.

Список літератури:

1. Базір С. Становлення та розвиток законодавства щодо протидії хабарництву, корупції та одержанню неправомірної вигоди суддями. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 1. С. 223–228. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pgip_2017_1_43.
2. Поплавський А.А. Державно-управлінська діяльність у сфері боротьби з корупцією та організованою злочинністю. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 11. С. 138–143. URL : http://www.investplan.com.ua/pdf/11_2018/27.pdf.
3. Чишко К.О. Історичні передумови формування антикорупційного законодавства України. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2019. № 2. С. 73–78. URL : http://www.law.stateandregions.zp.ua/archive/2_2019/15.pdf.
4. Мего-Інфо – Юридичний портал № 1 Історичні прояви корупції та особливості боротьби з нею. URL : <http://mego.info/матеріал/11-історичні-прояви-корупції-та-особливості-боротьби-з-нею>.
5. Калич О.А. Семінар до Всеукраїнського тижня права / Головне управління статистики в Закарпатській області / Запобігання проявам корупції. С. 7. URL : <http://www.uz.ukrstat.gov.ua/activity/seminar.pdf>.
6. TYZH DEN.UA Юрій Мицик 1 серпня, 2008 / Царгород-Київ-Москва. URL : <https://tyzhden.ua/Publication/3185>.
7. Грінченко А.Ю. Корупція – основна загроза економічній безпеці України при вступі до Європейського Союзу. *Інтелект XXI*. 2018. № 1. С. 49–53. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/int_XXI_2018_1_12.

8. Кісіль З.Р. Сучасний стан адміністративно-правового розуміння корупції, її соціальної сутності як об'єкта впливу правоохоронної системи. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2012. URL : http://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsv/01_2012/12kzrvps.pdf.
9. Гудков Д.В. Адміністративно-правові засоби запобігання і протидії корупції : дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії) за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право; (081 – право) ; Сумський державний університет. Суми, 2018. С. 249.
10. Асєєв Р.О. Історичні прояви корупції та особливості боротьби з нею. *Правова держава*. 2017. № 27. С. 110–116. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Prav_2017_27_20.
11. Наталя Голота. Оприлюднення інформації про осіб, які вчинили корупційне діяння, як механізм протидії корупції: історико-правовий аспект. *Актуальні проблеми правознавства*. Випуск 2(14). 2018 р. С. 17–22. URL : <http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/31225/1/Голота.pdf>.
12. Чопик Н.В. Діяльність комітетів Верховної Ради України як складова забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання корупції : дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07. – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право ; Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет». Ужгород, 2017. С. 219.
13. Сопілко І.М. Корупція в Україні як спадщина радянського державного управління. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2018. № 2. С. 89–94. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau_2018_2_14.
14. Romanenko E., Zhukova I.V. Peculiarities of cooperation of the European Union in the framework of partnership civil society development programs *Public management*. 2020. № 2(22). March 2020. P. 191–201.

Chorny V.I. EVOLUTION OF THE FORMATION OF MECHANISMS OF STATE REGULATION IN THE FIELD OF COMBATING CORRUPTION IN UKRAINE

The article is devoted to the study of the evolution of the formation of mechanisms of public administration in the field of combating corruption in Ukraine. It is pointed out that the first documentary mention of corruption as an illegal reward in the form of a “promise” in ancient Russia was the Dvina charter of the XIV century, and the definition of bribery as a corruption crime was reproduced in the Pskov court charter of the XV century. However, at that time, no responsibility, or punishment, for bribery was also forgiven.

It is substantiated that Ukraine, being under the powerful influence of the Russian Empire, also gained its own “experience” in spreading corruption. I. Mazepa bribed Prince V. Kochubey in order to become hetman. For the relevant false information, which was extremely beneficial for I. Mazepa to receive the hetman’s mace, V. Kochubey received a part of the territory of Poltava province, and later – the position of general judge, and then – the mayor. This was one of the brightest examples of corruption schemes in the Hetmanate.

It is noted that the twentieth century was a period of development in many states of capitalism, so the facts of corruption were well hidden to increase the benefits of such an economic system. At that time, research on the phenomenon of corruption became simply irrelevant. The Soviet Union was characterized by a very widespread corruption throughout the country, which was not restrained even by the existence of a totalitarian regime. Corruption, from the point of view of representatives of scientific and political circles, was considered a product of the bourgeois system.

It is proved that the preliminary results of inspections of the financial agency of the Ukrainian People's Republic clearly show the facts of financial fraud, theft of budget funds and the use of large-scale corruption schemes. A characteristic feature of these illegal violations was that the activities of the members and head of the Financial Agency of the Ukrainian People's Republic were associated with close cooperation with the top political circles and state organizations of the Ukrainian People's Republic. Thus, it can be assumed that the liquidation of the Audit Commission by the Minister of Finance of the Ukrainian People's Republic H. Baranovsky was associated not only with changes in the military-political situation in the country.

Key words: *evolutionary stages, mechanisms of public administration, sphere of fight against corruption, Ukraine, Criminal code of the Ukrainian Soviet Socialist Republic, system of control over activity of public authorities.*