

УДК 351/354:328.185](477)(091)

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2022.6/04>**Мирославський С.В.**

Сумський державний педагогічний університет імені А.С.Макаренка

Лещенко А.В.

Сумський державний педагогічний університет імені А.С.Макаренка

ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО ТА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ: ІСТОРИКО-РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ

Стаття присвячена історичним витокам корупції як глобального ганебного явища, яке притаманне різним сферам суспільного життя майже у всіх країнах світу. Протидія корупції є однією з найактуальніших соціальних проблем сучасності, розв'язання якої для багатьох країн є надзвичайно важливою і складною справою. Це повною мірою стосується й України, для якої корупція стала чинником, що реально загрожує національній безпеці і конституційному ладу держави. В сучасних умовах військового стану та майбутнього післявоєнного відновлення країни питання реалізації антикорупційних заходів в системі державного та публічного управління в Україні набуває ще більшої ваги та стає надзвичайно актуальним у зв'язку з безпрецедентними обсягами військової, фінансової та гуманітарної допомоги, яку наша держава уже отримує та потенційно ще буде отримувати від наших західних партнерів та різноманітних міжнародних організацій. У статті досліджено історичну ретроспективу запобігання корупції в сфері публічного управління в Україні, розглянуто історичний шлях виникнення та поширення феномену корупції в багатьох країнах світу на різних етапах їх еволюційного розвитку та проаналізовано історичний досвід запобігання цьому явищу в різні часи. Розкрито поняття корупції з історичної точки зору та в рамках ретроспективного аналізу визначено корупцію як певну соціальну закономірність, обумовлену державно-владним устроєм суспільства, яка характеризується корисливою спрямованістю, аналогічністю суб'єктів корупційних зловживань, а також однорідною повторюваністю як у часі, так і у просторі. З'ясовано, що сьогоденний стан корупційних дій як антисоціального явища у державі та публічному управлінні є такий, що сфера корупції і організованої злочинності стає конкурентом держави у здійсненні управління суспільством, а сучасні організаційні норми і соціальний ефект корупції створюють загрозу національній безпеці країни.

Ключові слова: корупція, хабарництво, держава, запобігання корупційним діям, публічне управління.

Постановка проблеми. Корупція – це складне, негативне явище, котре перетворилось у глобальну проблему не тільки для України, але й для світового співтовариства в цілому. Це зумовлено її поширеністю у світі, динамікою зростання темпів та помітним відставанням адекватних засобів протидії. Сьогодні можна констатувати, що гучні політичні скандали, пов'язані з корупцією у вищих ешелонах влади Німеччини, Японії, США, Франції, країнах колишнього СРСР свідчать про те, що це негативне явище спостерігається в публічному управлінні майже у всіх країнах світу. Цілком очевидно, що корупція стала однією з головних загроз для розвитку багатьох країн, оскільки вона заважає нормальному функціонуванню інститутів держави, охо-

плюючи як загально-соціальне, так і правове поле життєдіяльності суспільства.

Успішне розв'язання цього надзвичайно складного питання вимагає поглибленого вивчення на засадах системної методології, з позиції соціально-філософських, економічних, політичних, юридичних, соціологічних та інших галузей науки, самого змісту та поняття корупції. Ефективна протидія їй у значній мірі буде залежати від того, наскільки глибоко буде зрозуміла сама сутність цього явища.

Корупція негативно впливає на різнобічність суспільного життя: економіку, політику, публічне управління, соціальну і правову сфери, громадську свідомість, міжнародні відносини. Вона є однією з основних перешкод побудови в Україні

демократичної, соціальної, правової держави, утвердження принципу верховенства права.

За останні роки в Україні у сфері протидії корупції зроблено досить багато:

– прийнято новий антикорупційний закон та ряд інших законодавчих актів антикорупційного спрямування;

– схвалено та запроваджено систематичне проведення на найвищому рівні заходів за участю керівників правоохоронних та інших державних органів з питань протидії корупції, тощо.

Однією з найголовніших подій за останній час у сфері протидії корупції було прийняття у червні 2022 року Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки», який включає «Антикорупційну стратегію на 2021–2025 роки» [1], а також створення низки антикорупційних органів, таких як Національне антикорупційне бюро (НАБУ), Антикорупційна прокуратура та Національна агенція з питань запобігання корупції (НАЗК), які покликані зробити вагомий внесок в процес боротьби з корупцією. Усі ці органи співпрацюють між собою, але мають різні функції та завдання.

Однак, здійснювані заходи ще не привели до відчутних позитивних результатів у справі протидії корупції. Це зумовлено низкою політичних, економічних, організаційно-управлінських, правових, ідеологічних, морально-психологічних факторів. До основних з них належать, зокрема, недотримання стратегії протидії корупції, неналежна організація виконання програмних антикорупційних заходів, відсутність політичної волі системно протидіяти корупції та слабкість контролю за антикорупційною діяльністю, у тому числі реалізацією відповідних програм і планів. Ефективна протидія корупції неможлива також без глибокого та послідовного наукового забезпечення, передусім без об'єктивного аналізу факторів корупції та реальної оцінки здійснюваних заходів. Рівень такого забезпечення в нашій державі також не можна визнати належним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Протягом існування України як незалежної держави лише окремі аспекти проблеми протидії корупції були предметом системних досліджень, які проводили Л.І. Аркуша, О.О. Дудоров, В.С. Лукомський, Є.В. Невмержицький, О.В. Терещук, С.А. Шалгунова. Одним із перших, хто дослідив проблеми корупції та протидії цьому явищу був М.І. Мельник.

Серед вітчизняних науковців помітний внесок у вирішення зазначених питань, крім зга-

даних вище вчених, зробили Л.В. Багрій-Шахматов, М.І. Бажанов, Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, В.М. Гарашук, П.Т. Гега, В.О. Глушков, В.В. Голіна, І.М. Даньшин, А.П. Закалюк, В.С. Зеленецький, О.Г. Кальман, М.І. Камлик, В.А. Клименко, В.П. Корж, М.Й. Коржанський, П.С. Матишевський, Г.А. Матусовський, В.О. Навроцький, С.Г. Омельченко, А.І. Редька, О.Я. Светлов, І.В. Сервецький, В.В. Сташис, І.К. Туркевич, М.І. Хавронюк, В.І. Шакун та інші.

Але в цілому ця проблема у публічному управлінні, вітчизняній кримінології, кримінальному праві, інших галузях права як в радянський період розвитку України, так і з часу набуття нею незалежності в науці комплексно досліджена не була. Доводиться констатувати, що сьогодні теоретично не розроблено взагалі або малодослідженою в науковому плані є низка ключових проблем протидії корупції. Це стосується, насамперед, розуміння соціальної та правової природи корупції, сфери прояву корупційної злочинності, механізму та факторів корупції, тенденцій її розвитку, змісту антикорупційної діяльності.

Метою даної статті є з'ясування історичних витоків корупції в сфері публічного управління в Україні та аналіз історичного досвіду боротьби з корупцією в різні часи.

Виклад основного матеріалу. Термін “корупція” почали широко вживати в українському суспільстві, починаючи з середини 90-х років минулого століття. За останні двадцять років практично жоден документ, що характеризує соціально-економічну і політичну ситуацію в Україні, а також стан злочинності не обходиться без згадування корупції. Майже не щодня у центральній і регіональній пресі публікуються матеріали, де корупція засуджується як явище, або приводяться конкретні факти корупційної поведінки державних службовців та інших посадових осіб. Ці дії дезорієнтують суспільство, породжують синдром відчуження громадян від держави і держави від громадян, утрати людських надій на мудру, чітку і відповідальну владу в сучасній Україні.

Аналіз вживання терміна «корупція» в юридичній літературі засвідчує, що вченими висловлюється надзвичайно широке розмаїття думок щодо розуміння суті цього явища. При цьому інколи висловлюються не тільки надзвичайно загальні, нечіткі формулювання, а й такі, що виключають одне одного.

Найчастіше під корупцією пропонують розуміти підкуп і продажність посадових осіб, що відображається кримінально-правовим поняттям

«хабарництво». Але й при цьому існують різні підходи. Одні автори вважають, що корупцією охоплюється будь-яке одержання хабара, інші, розглядають корупцію як систему систематично скоюваного організованого хабарництва[2].

Корупція – це дуже давнє явище, яке протягом століть живе і процвітає. Так само давно людство намагається знайти дієві засоби запобігання цьому ганебному явищу.

Фактично першу антикорупційну заповідь дав Господь через Мойсея, який записав те, що почув з неба: «Дарів не приймай, бо дари сліпими роблять зрячих і перекручують справу правих» [3, с. 55].

У Корані також є спеціальна заборона давати хабарі. Пророк Мухаммед застерігав, що Аллах прокляне всіх, хто дає та бере хабарі. Будда, у свою чергу, застерігав, що коли правитель шукає вигоди, то це призведе до того, що буде перевернута сутність суспільних відносин, стануть ігноруватися принципи справедливості [3].

Першим правителем, про якого збереглася згадка як про борця з корупцією, був Урукагін – шумерський цар міста-держави Лагаш у другій половині XXIV ст. до н. е. Проте, незважаючи на показові і часто жорстокі покарання за корупцію, боротьба з нею не приводила до бажаних результатів. У кращому випадку вдавалося запобігти найбільш небезпечним злочинам, однак на рівні дрібної розтрати і хабарів корупція мала масовий характер [4, с. 36].

Від античної доби й до сьогодення значною проблемою політики в Європі є проблема контролю за особами та групами осіб, які ставлять власні інтереси вище за інтереси держави і суспільства в цілому. З появою такої соціальної групи, як чиновництво, корупція, тобто підкупність та продажність їх, набула масштабного розмаху. Її міра та відвертість визначалися повнотою надання чиновництву влади над населенням та рівнем загального культурно-цивілізаційного розвитку самого суспільства.

Ще понад два тисячоліття тому корупція сприймалась як головний чинник політичних змін, як явище, що неминуче спричиняє падіння некомпетентних режимів та зміну їх більш міцною владою.

Деякі вчені вважають, що перші згадування про корупцію містяться у пам'ятках писемності Стародавнього Вавилону [5, с. 93].

У Стародавній Греції у IV–V ст. до н.е. до проявів корупції відносили шкідливі діяння побутового характеру, наприклад псування їжі та питної води. Пізніше корупцією стали називати деякі

карани в судовому порядку дії, такі, як: зіпсованість моралі, розпусність молоді, розлад порядку в полісі [5, с. 93]. Платон і Аристотель розглядали корупцію як політичну категорію [6, с. 35].

У стародавньому Римі та Афінах боротьба з корупцією була насамперед справою гуртової моралі та суспільного контролю. В цих державах-полісах справді було вжито певних заходів, що мали обмежити ризик таємних послуг та операцій. Так, наприклад, часто членів рад чи зборів обирали жеребкуванням, вважаючи, що випадок – найкраща запорака об'єктивності.

В інших державах давнини корупція була просто необхідна для правлячого режиму. Безпрецедентна стабільність патримоніальної бюрократії Давнього Китаю корінилась в ефективних механізмах протидії чиновництву, запобігання скупчення урядовців у стійку корпорацію, котра могла б опонувати імператору і в остаточному підсумку перехопити у нього владу. Одним з таких механізмів була фінансова залежність урядовця не від імператорського жалування, а від його вміння витиснути з імператорських підданих максимум доходів, у тому числі й на власну користь.

В період Середньовіччя, розвитку монархічної форми правління, головним корупціонером виступає монарх, що надає пільги та привілеї, спускаючи їх згори донизу ієрархічними щаблями. Завдяки вмілому розподілу титулів, пільг та посад (а також постійної загрози позбавитися цієї ласки) монарх маніпулює своїм оточенням.

В італійських містах доби Відродження боротьба з корупцією була, насамперед, справою суспільного контролю. Так, представників керівних органів – рад, або зборів, часто обирали жеребкуванням. Для виборних посад встановлювалися короткі терміни без права переобрання, а сам виборчий процес був навмисно довгим та складним, як, наприклад, вибори дожа у Венеції [7, с. 8].

Макіавелі стверджував, що корупція є свідченням загального захворювання держави, що руйнує громадську чесноту, а Монтеस्क'є характеризував це явище, як дисфункціональний процес, у результаті якого гарний політичний порядок або система перетворюються в негідні, а монархія вироджується в деспотизм [8, с. 8].

Вважають, що перші згадування про корупцію на Русі з'явилися у літописах XIII століття. Зокрема, з цього приводу згадують Двінську уставну грамоту 1397-1398 років, де міститься визначення незаконної винагороди за здійснення офіційних владних повноважень – «мздоїмство»,

або «посула». Згідно іншої версії, «посула» в якості хабара визначається вперше у Псковській судній грамоті (1462–1471 рр.). За часів Івана Грозного було запроваджено смертну кару за вчинення дій аналогічних сучасному хабарництву [9, с. 27].

У Російській імперії підґрунтям корупції стала система так званого місництва. Характерною рисою зазначеної системи організації влади на місцях було, зокрема, те що більшість державних чиновників того часу не отримували грошових виплат від держави, а жили виключно за рахунок коштів відвідувачів. 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.

При Петрові Великому розцвітали і корупція, і жорстка боротьба царя з нею. Петром I були введені в дію закони «Про заборону хабарів і обіцянок», «Про покарання за хабарі і хабарництво», «Про покарання хижаків за хабарі позбавленням мастки і живота». Дуже показова динаміка: спочатку заборона – не допомагає; згодом уведення покарання – не допомагає; тоді жорсткість покарання – і знову не допомагає [10, 117].

Цей історичний приклад характерний тим, що він засвідчує безперспективність боротьби з корупцією лише каральними методами. Звичайно, злочинців треба переслідувати, віддавати до суду і карати. Але це практично не впливає на саме явище. Це дає нам нагоду сверджувати, що кримінальне переслідування корупціонерів – лише частина боротьби з корупцією.

Вітчизняні історики знайшли багато цікавих документів, які свідчать про намагання наших предків протидіяти корупції у стародавні часи. У Запорізькій Січі, Велика екстрадинаційна Рада у своєму присуді від 23 грудня 1764 року зазначила, що згідно з військовим уставом отаманам та старшинам забороняється на особисті потреби використовувати військову казну під страхом «смертного штрафу». А у випадку, якщо отаман куреня веде себе «не справно», або потакає злочинцям, він підлягає покаранню і наступного разу не може бути обраний отаманом [11, с. 12].

Заслужують на увагу й інші історичні документи. Так, наприклад, у дореволюційній Росії діяли затверджені Олександром III (від 3 грудня 1884 р.) правила щодо порядку суміщення дер-

жавної 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. В російському кримінальному законодавстві кінця XIX початку XX століття за ряд корупційних дій встановлювалася кримінальна відповідальність [12, с. 221].

Спираючись на документальні дані, можна стверджувати, що зміна державного ладу і форми правління в Російській Імперії в жовтні 1917 року не ліквідувала корупцію як явище, проте сформувала лицемірне відношення до неї, що чимало сприяло укоріненню останньої.

Декрет РНК «Про хабарництво» від 8 травня 1918 р. став першим у Радянській Росії правовим актом, що передбачав кримінальну відповідальність за хабарництво (позбавлення волі на термін не менше п'яти років, сполучений із примусовими роботами на той же термін) [9, с. 50].

Слід відзначити, що Кримінальний кодекс УРСР 1927 року за отримання хабара при обтяжуючих обставинах передбачав застосування виключної міри соціального захисту – розстріл [2]. Тобто, радянська влада зробила спробу боротися з корупцією найбільш радикальними методами.

Але при цьому загалом радянська влада не визнавала слово «корупція», дозволивши ввести його у вжиток лише наприкінці 80-х років. Замість нього використовувалися терміни «хабарництво», «зловживання службовим становищем», «попуск» і т.п. Заперечуючи термін, заперечили поняття, а отже і явище. Тим самим заздалегідь прирікали на невдачу й аналіз цього явища, і будь-яку боротьбу з його кримінально-караними наслідками.

Історія боротьби радянської влади з корупцією закінчилася разом із самою владою, не увінчавшись успіхом.

Останній шанс вплинути на стан справ у державі випав колишній владі у липні 1991 р., коли була прийнята постанова Секретаріату ЦК КПРС «Про необхідність посилення боротьби зі злочинністю у сфері економіки». Але, як не дивно, ні про хабарництво, ні про корупцію в ньому не було жодного слова. Передбачалося, що влада до економічних злочинів непричетна. Увесь повенний період, у часи перебудови і після неї, ріст корупції відбувався на фоні ослаблення державної машини. Він супроводжувався такими процесами, як послаблення централізованого контролю, далі – розпадом ідеологічних поглядів, економічною стагнацією, а потім і падінням рівня розви-

тку економіки, нарешті – крахом СРСР і появою нових незалежних країн.

Сучасний стан корупції в Україні багато в чому обумовлений тенденціями, що давно намічалися, і перехідним етапом від тоталітарної форми управління до демократичної. Сьогоднішній стан цього антисоціального явища у державі та публічному управлінні є такий, що сфера корупції і організованої злочинності стає конкурентом держави у здійсненні управління суспільством, а сучасні організаційні норми і соціальний ефект корупції створюють загрозу національній безпеці країни.

Висновки. Аналізуючи вищевикладений матеріал, можна стверджувати, що сьогодні жодна держава не може проголосити про повну, остаточну й безперечну перемогу над цим руйнівним явищем.

Наведені приклади не вичерпують всього арсеналу правових заходів боротьби з корупцією, який

використовувався в минулому, але навіть вони дозволяють нам зробити деякі висновки.

Отже, виходячи з ретроспективного аналізу, корупція – це певна соціальна закономірність, обумовлена державно-владним устроєм суспільства, властива будь-якій державі. Аналіз історичного досвіду протидії корупції засвідчує, що зазвичай суб'єктами протиправних зловживань були фізичні особи, наділені певними владними повноваженнями. З цього випливає, що суб'єктам корупційних посягань властива певна аналогічність – вони здебільшого є представниками влади. Крім того, корупційним діям властива також однорідна повторюваність як у часі, так і у просторі. Таким чином, корупція характеризується корисливою спрямованістю, аналогічністю

суб'єктів корупційних зловживань, усталеною однорідною повторюваністю корупційних дій.

Список літератури:

1. Верховна Рада України. Законодавство України // GOV.UA: [Веб сайт]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2322-20#Text> (дата звернення: 21.01.2023).
2. Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії: монографія. К.: Атіка, 2001. 304 с.
3. Омельченко С.О. Корупція з точки зору різних культур світу // Підприємництво, хазяйство і право. 2000. № 3. С. 54–57.
4. Михненко А. М., Руснак О.В., Мудров А.М. Запобігання та протидія корупції : навчальний посібник. К.: ДНУ “Акад. фін. управ – ління”, 2013. 666 с.
5. Бортошек М. Римское право. Определения. Понятия. Термины. М, 1989. 448 с.
6. Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы (история и современность) // Государство и право. 2002. № 9. С. 35–48.
7. Б'янкомарія Фонтана. Витоки давньої традиції // Кур'єр ЮНЕСКО (корупція). 1996, С. 8–9.
8. Сафронов А.Д. Организационно-правовые аспекты предупреждения коррупции среди сотрудников органов внутренних дел. М, 1993. 47 с.
9. Кирпичников А.И. Взятка и коррупция в России . Санкт Петербург: Альфа, 1997. 350 с.
10. Ключевский В.О. Русская история: полный курс лекций. Минск М, 2000. 177 с.
11. Молдован В.В., Мелашенко В.Ф. Конституційне право: навчальний посібник. К, 1996. 617 с.
12. Костенко Н.И. Коррупция как проблема национальной безопасности // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. Сборник материалов международной научно-практической конференции. М.: Юристъ, 2001. – С. 218–223.

Myroslavskyi S.V., Leshchenko A.V. PREVENTION OF CORRUPTION IN THE SYSTEM OF STATE AND PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE: HISTORY – RETROSPECTIVE ANALYSIS

The article is devoted to the historical origins of corruption as a global shameful phenomenon. Counteraction to corruption is one of the most actual social problems nowadays and its solving is extremely important and difficult matter for many countries, especially for Ukraine. In the current conditions of martial law and the future post-war reconstruction of the country, the issue of implementing anti-corruption measures in the system of state and public administration in Ukraine is gaining even more importance and is becoming extremely urgent in connection with the unprecedented amounts of military, financial and humanitarian aid that our state already receives and will potentially still receive from our Western partners and various international organizations. The article investigates the historical retrospective of the prevention of corruption in the sphere of public administration in Ukraine, examines the historical path of the emergence and spread of the phenomenon of corruption, and analyzes the historical experience of preventing this phenomenon at different times. The concept of corruption is revealed from a historical point of view, and within the framework of a retrospective analysis, corruption is defined as a certain social regularity, determined by the state-authority system of society, which is characterized by a self-interested

orientation, the similarity of the subjects of corruption abuses, as well as uniform repetition both in time and in space . It was found that the current state of corruption as an anti-social phenomenon in the state and public administration is such that the sphere of corruption and organized crime becomes a competitor of the state in managing society, and modern organizational norms and the social effect of corruption pose a threat to the country's national security.

Key words: *corruption, bribery, state, prevention of corruption activities, public administration.*