

УДК 342.951:351.82

А. А. Приходько
кандидат юридичних наук,
адвокат

ФЕНОМЕНОЛОГІЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ: ІСТОРИЧНИЙ ТА НОРМАТИВНИЙ АСПЕКТ

Корупція є явищем, що переслідує людство практично з моменту виникнення найперших, організованих за допомогою певних правил, форм його існування. Пустивши коріння в усі сфери функціонування держави, корупція здатна поставити під загрозу існування економічної системи та громадянського суспільства, що перебувають на етапі становлення. Тому подолання корупції перетворюється у надзвичайно складну проблему [1].

В Україні за останні роки вона охопила всю вертикаль економіки, включаючи процеси прийняття рішень держапаратом, функціонування бізнесу і життєдіяльність домогосподарств, перетворившись в найгострішу проблему суспільства. Характерним для національної економіки є формування все більш складних за ієрархічною побудовою корупційних систем, створення та існування яких можливо лише завдяки зрощенню державно-владних та кримінальних структур [2, с. 9].

Високий рівень корупції в Україні (передусім у діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та державних підприємств) є негативним явищем, яке системно обумовлює низький рівень розвитку економіки в державі, складність у залученні іноземних інвестицій, повільні темпи інтеграції з Європейським Союзом. Крім того, через те, що Державний бюджет регулярно не отримує значні кошти внаслідок недостатньої ефективності заходів із попередження та протидії корупції, соціальний захист державою уразливих груп населення знаходиться у вкрай незадовільному стані. Корупція у вигляді неправомірного створення органами державної влади і місцевого самоврядування переваг для окремих суб'єктів підприємницької діяльності, широкий розсуд державних органів під час здійснення контрольних заходів значним чином шкодить також і розвитку приватного сектору [3].

Дослідження феноменології корупції в Україні в історичному та нормативному розрізі слугуватиме підґрунтям для розробки ефективних заходів її подолання.

Проблема корупції загалом та окремо її гене-за на території України вже були предметом наукових досліджень таких вчених як Г. Божок, С. Братков, В. Веклич, А. Волошенко, Л. Гулемюк, В. Гурковський, А. Качкин, Т. Качкина, А. Кирпичников, В. Костенко, Є. Невмержицький, С. Рогульський, Л. Смирнова, та інші. Однак до системного аналізу заявленої до розгляду нами

тематики їх наукові пошуки звернені не були, а стосувались загальних чи суміжних їй аспектів.

Загалом боротьбу з корупцією прирівнюють за складністю до боротьби з людськими гріхами. Вона, по суті, і є комбінацією таких гріхів як жадібність, заздрість, лінь і невгамовна спрага насолод. Світ влаштований таким чином, що людські гріхи і пороки неможливо знищити. Суспільство і кожна окрема людина може тільки обмежити їх до розумних меж. Мораль, держава, етика, релігія – ті інструменти, за допомогою яких і відбувається це обмеження. Як тільки ці інструменти перестають працювати, у суспільстві починають валитися цивілізаційні основи взаємин між громадянами і державою і з'являється небезпека виникнення соціального хаосу. Тому одна з основних задач держави – це стримування пороків власних громадян і не тільки ідеологічними і виховними, а й репресивними методами у рамках закону [4].

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 [5]. Збереглися свідчення про страту д'яка, який крім належної йому винагороди отримав ще й смаженого гусака, що був начинений монетами [6; 7, с. 41].

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-замкнений прошарок населення, зацікавлений у використанні владних повноважень для досягнення корисливих власних або групових цілей, що в свою чергу, сприяло поширенню корупції. В період правління Івана IV хабарництво, за «Судебником» 1550 року, було остаточно визнано кримінальним злочином. Але, як

зазначає 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 яйцем приймати 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 [5; 7, с. 41].

В Конституції гетьмана Війська Запорозького П. Орлика 1710 року корупція згадується як явище, яке згубно діє на весь державний устрій. У ній також наводиться перелік корупційних дій та наголошується на необхідності боротьби з ними [8, с. 19].

У Запорізькій Січі Велика екстраординаційна 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 потаєє злодіям, він підлягає покаранню і наступного разу не може бути обраний отаманом» [7, с. 42; 9, с. 70].

Саме хабарництво було одним з найбільш поширених злочинів у дореволюційній Росії. Злочинцями вважались як «хабарник», так і «хабародавець». Окремим видом хабарництва було також вимагання грошей і подарунків за дії, що стосувались служби винуватого. Революція, яка відбулася нібито з метою розв'язання соціальних проблем, спричинила ще більше зростання хабарництва. Найжорстокіші репресії і винищення цілих поколінь бюрократичних еліт, наркомів і голів сільських рад не допомогли. За часів Радянського Союзу коло осіб, які мали дозвіл зловживати владою, було доволі незначним, інформація щодо цього приховувалась від народу і була дозваною [10]. У 1950–1980-х рр. на корупційних засадах відбувалося зрощування партійно-радянської і чекістської еліт, особливо розмаху це явище досягло в національних республіках [2, с. 12].

У таких умовах національна антикорупційна система України трансформувалася в олігархічну модель з реалізацією відповідальності за клановим принципом «свій – чужий» [11, с. 65]. На жаль маємо констатувати, що в Україні ідея розбудови правової демократичної держави поступилася місцем корупційному прагматизму та пристосуванню, які спричинили буквально розгул корупції у сфері державного управління [12; 13, с. 114].

Виходячи з наведеного, не дивує той факт, що абсолютна більшість енциклопедій і словників радянської епохи, які тлумачать термін «корупція», акцентують на тому, що явище корупції характерне та притаманне буржуазній державі та суспільству, в якому відбувається експлуатація людини

людиною, державний апарат підпорядковується монополіям і для неї закладені умови в самій економічній і політичній системах капіталістичного суспільства [2, с. 12].

Варто зазначити, що за роки незалежності України законодавче визначення поняття «корупція» деформувалося й стало ширшим. Так, у Законі України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 року [14] в статті 1 корупція визначається як діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг [8, с. 18].

Згодом, 24 квітня 1998 року був прийнятий Указ Президента України № 367/98 «Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998–2005 роки» [15], який передбачав, що корупція становить сукупність різних за характером та ступенем суспільної небезпеки, але єдиних за своєю суттю корупційних діянь, інших правопорушень (кримінальних, адміністративних, цивільно-правових, дисциплінарних), а також порушень етики поведінки посадових осіб, пов'язаних із вчиненням цих діянь.

Водночас у додатку 2 «Визначення термінів і понять» наказу Головного управління державної служби України (№ 94 від 30 листопада 2001 року «Про доповнення до Довідника типових професійних характеристик посад державних службовців») визначено, що корупція – це зловживання службовим становищем, пряме використання посадовою особою прав та повноважень із метою особистого збагачення; продажність громадських та політичних діячів, працівників управлінських органів [8, с. 18; 16; 17].

Відповідно протягом тривалого часу у громадян та населення України укоренилася думка, що корупція притаманна лише чиновникам і що лише чиновники вчиняють корупційні діяння. Таке законодавче формулювання терміну «корупція» сприяло поширенню та закріпленню цього стереотипу мислення [18].

Деяко покращилася ситуація з прийняттям Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» 11 червня 2009 року № 1506-VI. У даному документі визначалась корупція 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 [19].

У свою чергу, в новому Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції», який

набув чинності 1 січня 2011 року, аналізований термін трактується як використання особою, зазначеною в частині першій статті 4 цього Закону, наданих їй службових повноважень та пов'язаних із 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 особі, зазначеній в частині першій статті 4 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей [20].

Уточнимо, що в частині першій статті 4 цього Закону йшлося про осіб, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, наприклад, Президент України, Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, народні депутати України, державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування; військові посадові особи Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів військових формувань; посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, дипломатичної служби, митної служби, державної податкової служби [20], та ін.

Наразі є чинним Закон України від 14.10.2014 року № 1700-VII «Про запобігання корупції» у якому явище корупції трактується як використання особою, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей [21].

У статті 3 визначено суб'єктів, на яких поширюється дія цього Закону. Зокрема, встановлено, що окрім представників владних повноважень у публічній сфері, до їх числа також віднесено кандидатів у народні депутати України та осіб, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, а також інші особи, які не є службовими особами та які виконують роботу або надають послуги відповідно до договору з підприємством, установою, організацією, – у випадках, передбачених цим Законом [21].

Попри суміжне трактування даного явища у всіх аналізованих актах, більшість вчених вважає, що однозначно визначити даний термін неможливо, оскільки «корупцію легше розпізнати, ніж визначити». Немає чітко визначеного вичерпного кола дій, які визнаються корупційними («концепція доречності»). Крім того, визначення поняття «корупція» суттєво ускладнюється надзвичайно великою диверсифікацією цього явища, тобто різноманітністю його проявів і форм [22, с. 67].

Слід констатувати, що протягом останніх років в Україні закладено нормативний базис та створено інституції, які за умови наявності достатньої політичної волі потенційно можуть дати реальний результат у масштабній протидії корупції як на рівні превенції, так і на рівні покарання за корупційні правопорушення. Втім, як демонструють результати соціологічних опитувань і оцінки з боку міжнародних організацій, докладені органами влади України зусилля не справили істотного позитивного ефекту у напрямі зменшення корупційних проявів у суспільстві та у діяльності державних органів. Зокрема, через те, що більшість з виконаних заходів стосувалася розробки і ухвалення законодавчих актів, утворення нових антикорупційних інституцій та забезпечення початку їхньої повноцінної діяльності [3].

Отже, все вищевикладене дає можливість сформулювати висновок, згідно якого корупція – явище суб'єктивного прояву, яке з давніх часів вважалось чинником соціального хаосу.

На території Української держави, в історичному розрізі, корупційні дії засуджувались, однак це не означає про відсутність їх проявів. Здебільшого до корупціонерів застосовувались репресивні заходи, зокрема такі як смертна кара, різноманітні покарання, в тому числі й позбавлення права обіймати керівну посаду надалі, а також інші обмежувальні заходи.

За роки незалежності було прийнято декілька спеціалізованих актів в досліджуваній сфері. Наразі, термін «корупція» використовується у якості: 1) протиправних дій уповноваженого суб'єкта з метою отримання неправомірної вигоди для себе чи своїх близьких примушуючи інших осіб до вчинення якоїсь дії; 2) самостійне неправомірне використання свого службового становища для отримання певних благ як для себе, так і на користь зацікавлених осіб; 3) дії, спрямовані на схилення уповноваженої особи до неправомірного використання своїх службових можливостей.

Однак, нормативного закріплення визнання факту корупції неприпустимим, аморальним й негативним суспільним явищем замало задля його викорінення зі свідомості українців як допустиме в міру конкретної життєвої необхідності. А отже, основним способом її подолання є масова просвітницька робота публічних та приватних представ-

ників публічної адміністрації зорієнтована на формування суспільної правосвідомості відповідно до антикорупційних стандартів.

Література

1. Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності»: Указ Президента України від 11.09.2006 № 742/2006. *Урядовий кур'єр*. 2006. № 175.
2. Волошенко А. В. Корупція: історичні витоки та сучасні прояви. *Актуальні проблеми економіки*. 2015. № 3. С. 8–16.
3. Аналітичний звіт про виконання Антикорупційної стратегії на 2014-2017 роки та Державної програми щодо реалізації засад Антикорупційної стратегії. *НАЗК*. 2017. URL: <https://old.nazk.gov.ua>
4. Невмержицький Є. В. Правові проблеми боротьби з економічною злочинністю і корупцією: навч. посіб. К.: АПСВ, 2005. 415 с.
5. Кирпичников А. И. Взятка и коррупция в России. Санкт-Петербург: Альфа, 1997. С. 50.
6. Рогульський С. С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2005.
7. Божок Г. Д. Історичні витоки корупції. *Актуальні проблеми запобігання та протидії корупції і охорони права власності*: збірник праць Міжнародної науково-практичної конференції (Херсон-Тернопіль, 1 червня 2011 року). Херсон-Тернопіль, 2011. С. 41–44.
8. Костенко В. Історико-правове дослідження розвитку корупційних дій у владі та суспільстві. *Віче*. 2012. № 10. С. 18–20.
9. Веклич В. О. Теоритична та історико-правова розробленість понять запобігання і боротьби з корупцією у контексті системи подолання корупції в Україні. *Право ua*. 2017. № 3. С. 68–73.
10. Гулемок Л. Й. Теоретико-соціальний аналіз корупції як загрози національній безпеці України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2009. № 2. С. 1–10.
11. Качкина Т. Б., Качкин А. В. Коррупция и основные элементы стратегии противодействия ей: Учеб. Пособие. Ульяновск: ОАО «Областная типография «Печатный двор», 2010. 80 с.
12. Соціологічні опитування. *Центр Разумкова*. URL: http://razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=903.
13. Гурковський В. І. Шляхи реалізації антикорупційної політики України. *Публічне урядування*. 2016. № 4. С. 110–124.
14. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05.10.1995. № 356/95-ВР. *Урядовий кур'єр*. 1995.
15. Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998-2005 роки: Указ Президента України від 24.04.1998. № 367/98. *Офіційний вісник України*. 1998 р. № 17. Стор. 14. Стаття 621.
16. Про Довідник типових професійних характеристик посад державних службовців (випуск 76): Наказ Голодержслужби України від 01.09.1999 № 65. *Верховна рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/en/v0065354-99?lang=uk>.
17. Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією: Закон України від 16.03.2005 р. № 2476-IV. *Урядовий кур'єр*. 2005.
18. Смирнова Л. О. Реформування антикорупційної політики держави: мета та шляхи реалізації. *Міністерство юстиції України*. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_36515
19. Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції»: Закон України від 11.06.2009 р. № 1506-VI. *ВВР України* 2009. № 45. Ст. 691.

20. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011. № 3206-VI. *Голос України*. 2011. № 107.

21. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014. № 1700-VII. *Голос України*. 2014. № 206.

22. Братков С. Поняття корупції та її феноменологія. *Вісник Академії управління МВС*. 2009. № 4. С. 66–77.

Анотація

Приходько А. А. Феноменологія корупції в Україні: історичний та нормативний аспект. – Стаття.

У статті розкрито у історичному та нормативному розрізі феноменологію корупції в Україні задля пошуку ефективних заходів її подолання. Стверджується, що корупція – явище суб'єктивного прояву, яке з давніх часів вважалось чинником соціального хаосу. На території Української держави, в історичному розрізі, корупційні дії засуджувались, однак це не означає про відсутність їх проявів. Здебільшого до корупціонерів застосовувались репресивні заходи, зокрема такі як смертна кара, різноманітні покарання, в тому числі й позбавлення права обіймати керівну посаду надалі, а також інші обмежувальні заходи. Вбачається, що нормативного закріплення визнання факту корупції неприпустимим, аморальним й негативним суспільним явищем замало задля його викорінення зі свідомості українців як допустиме в міру конкретної життєвої необхідності. А отже, основним способом її подолання є масова просвітницька робота публічних та приватних представників публічної адміністрації зорієнтована на формування суспільної правосвідомості відповідно до антикорупційних стандартів.

Ключові слова: антикорупційна політика, боротьба з корупцією, ЄС, корупція, міжнародні стандарти, ОЕСР, ООН, СНД, транснаціональні проблеми.

Аннотация

Приходько А. А. Феноменология коррупции в Украине: исторический и нормативный аспект. – Статья.

В статье раскрыто в историческом и нормативном разрезе феноменологию коррупции в Украине для поиска эффективных мер его преодоления. Утверждается, что коррупция – явление субъективного проявления, которое с давних времен считалось фактором социального хаоса. На территории Украинского государства, в историческом разрезе, коррупционные действия осуждались, однако это не говорит об отсутствии их проявлений. В основном к коррупционерам применялись репрессивные меры, в частности такие как смертная казнь, различные наказания, в том числе и лишение права занимать руководящую должность в дальнейшем, а также другие ограничительные меры. Представляется, что нормативного закрепления признания факта коррупции недопустимым, аморальным и негативным общественным явлением недостаточно для его искоренения из сознания украинский как допустимое по мере конкретной жизненной необходимости. Следовательно, основным способом его преодоления является массовая просветительская работа публичных и частных представителей публичной администрации ориентирована на формирование общественного правосознания в соответствии с антикоррупционных стандартов.

Ключевые слова: антикоррупционная политика, борьба с коррупцией, ЕС, коррупция, международные стандарты, ОЭСР, ООН, СНГ, транснациональные проблемы.

Summary

***Prikhodko A. A. Corruption Phenomenology in Ukraine: Historical and Regulatory Aspect.* – Article.**

The article reveals in a historical and normative context the phenomenology of corruption in Ukraine in order to find effective measures to overcome it. It is argued that corruption is a phenomenon of subjective manifestation, which from ancient times was considered a factor of social chaos. On the territory of the Ukrainian state, in historical terms, corruption actions were condemned, but this does not mean the absence of their manifestations.

Basically, to corrupt officials repressive measures were applied, in particular, such as the death penalty, various punishments, including deprivation of the right to hold a leading position in the future, as well as other restrictive measures. The main way to overcome it is the mass educational work of public and private representatives of the public administration, which is focused on the formation of public justice in accordance with anti-corruption standards.

Key words: anti-corruption policy, CIS, corruption, EU, fight against corruption, international standards, OECD, transnational problems, UN.