

Лещенко А.В.

Сумський державний педагогічний університет імені А.С.Макаренка

КОРУПЦІЯ В СУЧАСНІЙ СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО ТА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

Стаття присвячена теоретичним аспектам корупції як глобального ганебного явища, яке притаманне різним сферам суспільного життя майже у всіх країнах світу. Сучасний стан корупції як антисоціального явища в Україні демонструє, що корупція та організована злочинність фактично виступають конкурентами держави у сфері управління суспільством. Водночас існуючі організаційні практики та соціальні наслідки корупційних дій становлять серйозну загрозу для національної безпеки країни. Протягом повномасштабної російської агресії та в сучасних умовах воєнного стану актуальність проблеми корупції настільки загострилась, що наразі в Україні дискутується навіть питання чи треба корупцію прирівняти до державної зради. У статті проаналізовано різноманітні дослідницькі підходи до визначення сутності корупції в науково-теоретичному аспекті та розглянуто наукове розуміння поняття корупції в сфері державного та публічного управління в Україні на сучасному етапі розвитку країни як правової демократичної держави та її боротьби за свою незалежність і державний суверенітет. Розкрито теоретико-правові засади визначення корупції як негативного правового, соціально-економічного та морального явища, яке має історичні джерела та всеохоплюючий міжнародний характер. Визначено корупцію як певну соціальну закономірність, що обумовлена державно-владним устроєм суспільства, властива будь-якій державі та характеризується корисливою спрямованістю, аналогічністю суб'єктів та усталеною однорідною повторюваністю корупційних посягань. Досліджено, що у правовому сенсі корупцію слід розглядати як комплексне поняття, яке охоплює сукупність взаємопов'язаних правопорушень, за вчинення яких особи притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності. З'ясовано, що корупція як правове явище є багатограним та багатоаспектним поняттям, а в сучасній системі публічного управління та адміністрування корупція – це ще й дуже важкий симптом тяжкої хвороби, сутність якої полягає в непрофесійному та неправильному державному і публічному управлінні та неналежному використанні різноманітних державних ресурсів.

Ключові слова: корупція, хабарництво, корупційні правопорушення, держава, публічне управління.

Постановка проблеми. Корупція залишається однією з найгостріших соціальних проблем сучасності, вирішення якої є надзвичайно важливим і водночас складним завданням для багатьох країн. Це питання особливо актуальне для України, де корупція перетворилася на фактор, що загрожує національній безпеці та конституційному ладу держави. Вона негативно впливає на всі аспекти суспільного життя, включаючи економічну, політичну, управлінську, соціальну та правову сфери, а також громадську свідомість і міжнародні відносини.

Одним із ключових кроків у боротьбі з корупцією стало ухвалення у червні 2022 року Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки», до якого включено

«Антикорупційну стратегію на 2021–2025 роки» [1]. Важливу роль у цій сфері відіграють новостворені антикорупційні органи, такі як Національна рада з питань антикорупційної політики, Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), Антикорупційна прокуратура, Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), Державне бюро розслідувань (ДБР) і Вищий антикорупційний суд (ВАС). Ці установи працюють у тісній взаємодії, хоча кожна з них має свої специфічні функції та завдання але, на превеликий жаль, на сьогоднішній день так і не досягли відчутних результатів у сфері протидії корупції.

В умовах воєнного стану та майбутнього відновлення країни проблема корупції в системі державного та публічного управління в Україні

стає ще більш актуальною. Це пов'язано з безпрецедентними обсягами військової, фінансової та гуманітарної допомоги, яку наша держава отримує та, ймовірно, ще буде отримувати від західних партнерів та міжнародних організацій. Питання нульової толерантності до корупції стало надзвичайно важливим під час повномасштабного російського вторгнення в Україну, що викликає дискусії щодо того, чи слід прирівняти корупцію до державної зради та внести відповідні зміни до законодавства, зокрема щодо санкцій у статті Кримінального кодексу України стосовно корупційних правопорушень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Враховуючи масштабну розповсюдженість корупції в Україні, у вітчизняних наукових колах приділяють багато уваги цьому соціально-економічному та правовому явищу, але за період існування України як незалежної держави проблема корупції не була предметом системних досліджень у всій своїй комплексності. Окремі аспекти цієї проблематики розглядалися в роботах таких науковців як М. І. Мельник, В. С. Лукомський, Є. В. Невмержицький, О. В. Терещук, П. С. Матишевський, Д. В. Костенко, Л. І. Каленіченко, Д. В. Слинько та інших.

Корупція є багатогранною проблемою, яка охоплює сфери публічного управління, адміністрування, кримінального права, кримінології та інших правових галузей. Постійні зміни у політичній ситуації, економічному розвитку, міжнародних взаєминах і суспільних очікуваннях підкреслюють важливість системного аналізу та безперервного наукового дослідження цієї проблематики для її ефективного вирішення.

Постановка завдання. Метою даної статті є аналіз наявних дослідницьких підходів до визначення сутності корупції та розгляд наукового розуміння поняття корупції в сфері державного та публічного управління в Україні в сучасних реаліях.

Виклад основного матеріалу. Дослідники визначають кілька варіантів походження терміна «корупція». Один з них вважає, що термін походить від поєднання латинських слів «corrupti» (численні учасники зобов'язальних відносин щодо одного предмета) і «turpiter» (ламати, порушувати, скасовувати). Це сформувало термін «corruptiter», що передбачає участь кількох осіб, метою яких є «гальмування» нормального ходу судового процесу або процесу управління суспільними справами. Іноді цей термін пов'язують з латинським словом «corruptio», яке тлумачиться як «підкуп, продажність громадських і політичних діячів, посадових осіб».

Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає корупцію як «пряме використання посадовою особою свого службового становища з метою особистого збагачення та підкупність, продажність урядовців і громадських діячів» [2, с. 258]. Деякі енциклопедичні видання пояснюють корупцію як процес, пов'язаний з прямим використанням посадовою особою прав (повноважень), наданих їй посадою, з метою особистого збагачення, включаючи підкуп чиновників і громадсько-політичних діячів, дачу хабарів тощо.

Автори вітчизняного юридичного словника-довідника пропонують розглядати корупцію як одну з форм зловживання владою, що пов'язана з підкупом посадових осіб [3, с.308]. В окремих енциклопедичних виданнях корупція прямо визначається як конкретний злочин, який полягає у прямому використанні посадовою особою прав, пов'язаних з її посадою, з метою особистого збагачення.

Таким чином, енциклопедичні визначення, які повинні характеризуватися чіткістю, точністю, лаконічністю та однозначністю дефініцій, не дають чіткого та однозначного уявлення про корупцію з юридичної точки зору.

Поняття корупції почало широко використовуватися та всебічно дискутуватися в українському суспільстві з середини 90-х років минулого століття, після визнання України як незалежної держави. За останні тридцять років майже жоден документ, що характеризує соціально-економічну, політичну та криміногенну ситуацію в Україні, не обходиться без згадування цього ганебного явища. Практично кожного дня у центральних та місцевих засобах масової інформації наводяться факти корупційних правопорушень державних службовців та інших посадових осіб, висвітлюються різноманітні корупційні схеми або публікуються матеріали, де корупція засуджується як явище, не прийнятне для демократичної держави. 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, особливо зараз, коли суспільство вважає, що проблема корупції стає другою після війни.

Фахівці різних наукових галузей намагаються аналізувати корупцію з різних точок зору, характерних для їхніх дисциплін. Політологи вважають, що корупція, передусім, обмежує свободу волі й вибору, а також порушує конституційні права громадян, що є характерним для держав

авторитарного та тоталітарного типу. Це вони пояснюють недостатньою демократизацією суспільства, що призводить до зростання кількості недоброчесних політиків.

Фахівці в галузі управлінської діяльності зосереджуються на пошуку шляхів для покращення функціонування управлінського апарату, який, на їхню думку, є джерелом цього явища. Економісти приділяють увагу розробці методів детінізації економіки, що страждає від корупції. Однак варто зазначити, що сама корумпована економіка також стає причиною розвитку корупційних відносин у суспільстві.

Соціологи застерігають, вбачаючи в корупції всі проблеми соціально-культурного розвитку та нестримну деморалізацію суспільства. Юристи трактують корупцію як відхилення від встановлених норм і працюють над удосконаленням законодавства, аби усунути можливість такого поведінкового феномену взагалі.

Проте, в кінцевому підсумку, кожен з цих напрямів, розвиваючись окремо, не має шансів на подолання корупції. Корупція є симптомом хворого суспільства, яке потребує комплексного підходу до лікування. На жаль, одним із проявів цієї хвороби є цинізм, оскільки у суспільстві часто переважають подвійні стандарти: корупцію всі засуджують, але з радістю використовують її механізми для досягнення своїх цілей.

Аналіз терміна «корупція» в юридичній літературі свідчить про значне розмаїття поглядів на його сутність. Іноді ці формулювання є надзвичайно загальними або нечіткими, а інколи й такі, що взаємо виключають одне одного.

Зазвичай під корупцією розуміють підкуп і продажність посадових осіб, що відображається у кримінально-правовому понятті «хабарництво». Однак існують різні підходи до цього явища. Одні автори вважають, що корупція охоплює будь-яке одержання хабаря, інші ж розглядають її як систему організованого хабарництва, що систематично здійснюється [4].

Деякі дослідники стверджують, що хабарництво стало проявом більш широкого антисоціального явища – корупції. Інші вважають помилковим обмеження корупції лише хабарництвом. Так, на думку В. С. Лукомського, підкуп посадових осіб (хабарництво) є лише однією зі складових частин корупції [5]. П. С. Матишевський характеризує хабарництво як складову корумпованості різних ланок державного апарату [6].

Крім того, корупцією визнається не лише використання посадових повноважень, але й зловживання авторитетом посади та можливостями, які вона надає. При цьому корупцією

вважається тільки те, що відбувається через задоволення інтересів третіх осіб шляхом неправомірного використання офіційних повноважень. Однак, якщо задоволення інтересів стосується лише однієї особи, це не вважається корупцією. Такий підхід є сумнівним, оскільки кількість осіб, чий інтерес задоволений діями посадової особи, не є вирішальним фактором для визнання дії корупційною. Головним є те, що приватні інтереси необґрунтовано отримують пріоритет перед інтересами суспільства чи держави.

Корупція також розглядається як елемент організованої злочинності. На відміну від попередніх підходів, прихильники цієї точки зору не вважають корупцію самостійним явищем, а визначають її як структурний елемент організованої злочинності. Корупційні прояви, такі як хабарництво та інші посадові зловживання, можуть бути частиною цієї злочинної структури.

Визначення поняття корупції зазвичай обмежується загальними ознаками і характеризується відсутністю чітких формулювань, що дозволяють виділити основні риси цієї правової категорії. Наприклад, корупція визначається як акт правопорушення з боку державних службовців або як система стосунків між посадовими особами та кримінальним середовищем, що базується на протиправній діяльності цих осіб, яка шкодить державним та суспільним інтересам [4].

Ці точки зору відображають доктринальне розуміння корупції як правової категорії, однак воно лише частково характеризує це поняття. Для того щоб з'ясувати інші підходи до визначення корупції, слід розглянути її розуміння на законодавчому рівні та в свідомості громадян.

Складність визначення феномену корупції частково зумовлена поєднанням політичних, правових, економічних, соціальних і психологічних чинників, що підтверджується результатами численних досліджень останніх років. Так, у монографії М. І. Мельника зазначається: «Корупція – це не лише соціальне явище, а й психологічне та моральне. Адже вона існує лише в контексті людської поведінки та діяльності. Корупція – це спосіб мислення, який визначає спосіб життя» [4, с. 27]. Трохи ретроспективно за стилем, але змістовно тлумачення корупції наводиться в монографії С. В. Кушнар'ова і О. В. Шаповалова: «Корупція – це природне взаємовигідне співробітництво людей, які перебувають у владних структурах, з тими, хто в них не входить, але прагне використовувати державний механізм, що належить усім громадянам, для досягнення власних цілей» [7, с. 12].

Слушною видється думка Е. Невмережицького, який зазначає у своїй монографії, що «корупція є соціально небезпечним явищем, змістом якого є система негативних поглядів, настанов і діянь службових осіб інститутів влади та управління, державних і недержавних підприємств, організацій і установ, політичних партій та громадських організацій, спрямованих на задоволення особистих, групових або корпоративних інтересів шляхом використання свого службового становища, всупереч інтересам суспільства та держави» [8, с. 62].

Ще більш комплексний підхід до визначення сутності корупції демонструє Д. В. Костенко, який характеризує корупцію як складне соціальне явище, що здійснює негативний вплив як на політичний, так і на соціально-економічний розвиток суспільства та держави загалом. Дослідник наголошує, що корупція «передбачає» скоєння протиправних вчинків. Корупція є зловживанням владою і/або службовим становищем задля одержання певної вигоди, що передбачає здійснення протиправної діяльності [9]. Заслугує на особливу увагу той факт, що Д. В. Костенко пропонує розуміти сутність корупції у трьох ракурсах – політичному, психологічному та соціальному, отже він розглядає це ганебне явище з точки зору політичної системи, психології та соціуму.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції», корупція визначається як використання особою, на яку поширюється дія цього Закону, наданих їй службових повноважень чи можливостей, пов'язаних з ними, з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди, чи прийняття обіцянки або пропозиції щодо такої вигоди для себе чи інших осіб. Також це включає обіцянку, пропозицію чи надання неправомірної вигоди особі, на яку поширюється дія цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи можливостей [10].

Спираючись на норми міжнародного та національного законодавства, Л. І. Каленіченко та Д. В. Слинко відносять до основних ознак корупції наступне: «вчиняється посадовою особою; вчиняється під час виконання обов'язків, тобто під час виконання службових повноважень; вчиняється в результаті або з метою отримання хабаря, будь-якої іншої неправомірної вигоди; вчиняється у формі прямого чи опосередкованого вимагання, пропонування, надання або одержання хабаря чи іншої неправомірної вигоди; результатом корупції є неналежне виконання обов'язків» [11, с. 43].

Погоджуючись у цілому з усіма вищезгаданими авторами, ми вважаємо, що, розглядаючи поняття корупції, слід виходити з наступного:

1. Корупція – це соціальне явище, а не конкретне суспільно небезпечне діяння. Вона є характерною для всіх держав світу і невід'ємною частиною публічної влади. Державний апарат будь-якої країни, на жаль, не може функціонувати без зловживань з боку його представників. Різниця між державами полягає не в наявності чи відсутності корупції, а в її масштабах, характері проявів та впливі на соціальні, економічні й політичні процеси.

2. У правовому контексті корупція є комплексним поняттям, що охоплює сукупність взаємопов'язаних правопорушень, за які особи можуть бути притягнуті до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності. Ці правопорушення можуть мати різні форми і види. До них належать, зокрема, хабарництво, зловживання владою або посадовим становищем та інші посадові злочини, що вчиняються для задоволення корисливих чи інших особистих інтересів або інтересів третіх осіб.

Висновки. Аналіз наукового осмислення поняття корупції дозволяє нам зробити наступні висновки.

По-перше, можна стверджувати, що корупція – це соціальна закономірність, зумовлена державно-владним устроєм суспільства, і вона властива будь-якій державі. Корупція характеризується корисливістю спрямованістю, подібністю суб'єктів та усталеною однорідною повторюваністю корупційних посягань.

По-друге, аналіз використання терміна «корупція» в юридичній літературі показує, що серед науковців існує велика різноманітність думок щодо розуміння суті цього явища. Але єдиного погляду щодо наукового розуміння поняття корупції досі не існує. На нашу думку, у правовому сенсі корупцію слід розглядати як комплексне поняття, що включає сукупність взаємопов'язаних правопорушень, за вчинення яких особи несуть кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність. Корупція як правове явище є багатогранним та багатоаспектним поняттям, а в сучасній системі публічного управління та адміністрування корупція – це ще й дуже важкий симптом тяжкої хвороби, яка проявляється в непрофесійному та неправильному державному і публічному управлінні та неналежному використанні різноманітних державних ресурсів. А отже, для її ефективного подолання та запобігання потрібен цілий ряд комплексних антикорупційних заходів – соціально-психологічних, юридичних та адміністративних.

Список літератури:

1. Верховна Рада України. Законодавство України. GOV.UA: [Веб сайт]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2322-20#Text> (дата звернення: 20.12.2024).
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови [уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел]. К.: ВТФ Перун, 2003. 1440 с.
3. Юридичний словник-довідник. За ред. Ю. С. Шемшученка. К.: Феміна, 1996 . 695 с.
4. Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії: монографія. К: Атіка, 2001. 304 с.
5. Лукомський В. С. Кримінальна відповідальність за дачу хабаря та посередництво у хабарництві: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.08 . Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1996. 182 с.
6. Матишевський П. С., Яценко С. С. Кримінальне право України. Особлива частина. К, 1999. 896 с.
7. Кушнар'єв С.В., Шаповалов О.В. Корупція: соціально-психологічний феномен загрози особистості та професійній діяльності посадової особи в органах внутрішніх справ: монографія. К: Нац. акад. вн. справ, 2005. 181 с.
8. Невмережицький Е. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії : монографія. К. : КНТ, 2008. 368 с.
9. Костенко Д. В. Поняття корупції, її сутнісні характеристики, основні підходи дослідження. Державно-управлінські студії. 2018. № 10. URL: <http://surl.li/dxhojw> (дата звернення: 23.12.2024).
10. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 24.12.2024).
11. Каленіченко Л.І., Слин'яко Д.В. Поняття, ознаки та види корупції. Право і безпека. 2022. № 1(84).С. 39-46.

Leshchenko A.V. CORRUPTION IN THE MODERN SYSTEM OF STATE AND PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE: THEORETICAL ASPECTS

The article is devoted to the theoretical aspects of corruption as a global shameful phenomenon, which is inherent in various spheres of social life in almost all countries of the world. Today's state of corruption as an anti-social phenomenon in the state and public administration in Ukraine is such that the sphere of corruption and organized crime is becoming 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. During the full-scale Russian aggression and in the modern conditions of martial law, the relevance of the problem of corruption has become so acute that at present even the question of whether corruption should be equated with treason is being discussed in Ukraine. The article analyzes various research approaches to determining the essence of corruption in a scientific and theoretical aspect and examines the scientific understanding of the concept of corruption in the sphere of state and public administration at the current stage of the development of Ukraine as a legal democratic state and its struggle for its independence and state sovereignty. The theoretical and legal foundations of the definition of corruption as a negative legal, socio-economic and moral phenomenon, which has historical sources and an all-encompassing international character, are revealed. Corruption is defined as a certain social regularity, which is determined by the state-power structure of society, is characteristic of any state and is characterized by self-serving orientation, similarity of subjects and established uniform repetition of corruption offenses. It has been studied that in the legal sense corruption should be considered as a complex concept that encompasses a set of interconnected offenses for which individuals are subject to criminal, administrative, civil and disciplinary liability. It has been found that corruption as a legal phenomenon is a multifaceted and multi-aspect concept, and in the modern system of public management and administration, corruption is also a very hard symptom of a serious disease, the essence of which lies in unprofessional and incorrect state and public administration and improper use of various state resources.

Key words: corruption, bribery, corruption offences, state, public administration.