

Лекція 1

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ КОРУПЦІЇ

(2 год.)

1. Корупція як суспільне явище: поняття, сутність.
2. Передумови корупції у публічній сфері.
3. Загальна характеристика антикорупційного законодавства України.

1. Корупція як суспільне явище: поняття, сутність

Корупція як соціальне явище бере свій початок з давнини. **Корупція** (лат. *corruption – підкуп*) – підкупність і продажність серед державних, політичних і громадських діячів, а також урядовців і службовців державного апарату.

Ще до нашої ери, в стародавній Греції, прояви корупції проявлялися на побутовому рівні у вигляді «псування їжі та питної води». Пізніше під терміном «корупція» стали вважати деякі карані в судовому порядку дії – зіпсованість моралі, розлад порядку, розпусність молоді. Історичні дослідження свідчать, що з моменту появи перших держав, які мали певний апарат управління, корупція, на жаль, завжди супроводжувала державну владу. Жодна із соціально-політичних систем не була захищена від цього негативного явища – питання було тільки в її обсягах, формах прояву, відношенням до неї суспільства та держави. Фактично першу антикорупційну заповідь дав Господь через Мойсея, який записав те, що почув з неба: *«Дарів не приймай, тому що дари сліпими роблять зрячих і перетворюють справу правих»* (Ісх.23:8).

Сучасного визначення термін «корупція» набув у міжнародних документах, зокрема у Кодексі поведінки посадових осіб, який був прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 17 грудня 1979 р., корупція трактується як «... скоєння певних дій при виконанні обов'язків, або у зв'язку з цими обов'язками в результаті прийнятих подарунків, обіцянок чи стимулів, чи їх незаконне одержання всякий раз, коли має місце така дія або бездіяльність». Таке визначення включає не тільки одержання посадовою особою матеріальних цінностей, а й її службову поведінку.

Індекс сприйняття корупції-2020

За останній рік показники України в Індексі сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index — CPI) **виросли на 3 бали**. Із 33 балами зі 100 можливих ми отримали 117 місце зі 180 країн у списку CPI. Поруч із нами у рейтингу Єгипет, африканська Есватіні (Свазіленд), Непал, Сьєрра-Леоне та Замбія — всі ці країни так само у CPI-2020 набрали по 33 бали.

3-поміж сусідів найближча до України Молдова — 34 бали та 115 місце (+2 бали). Так само покращили свої показники у порівнянні з минулим роком європейські автократії Білорусь (47 балів, 63 місце) та Росія (30 балів, 129 місце). Остання залишається єдиною країною, яку з-поміж сусідок, випереджає Україна. Не змінили за рік свої показники Угорщина та Румунія — обидві країни набрали по 44 бали та посідають 69 місце. Водночас торішні лідерки СРІ серед сусідів втратили свої бали: Словаччина — 1 бал, Польща — 2 бали.

Перша десятка СРІ за рік не змінилася, абсолютними лідерами списку залишаються Нова Зеландія та Данія — вони додали по одному балу та тепер мають по 88 зі 100. Єдиною країною-лідеркою, яка втратила в Індексі, стала Фінляндія — мінус 1. Однак із 85 балами вона, як і торік, посідає 3 сходинку — разом із Сінгапуром, Швецією та Швейцарією.

У кінці списку опинилися Сирія (14), Сомалі (12) та Південний Судан (12) — країни, в яких уже тривалий час нестабільна політична ситуація та де уряди лише частково контролюють територію країни.

У порівнянні з попереднім роком найбільше балів (+14) додали Мальдіви (43 бали, 75 місце). Після того, як у 2018 році внаслідок демократичних виборів президентом країни став Ібрагім Мохамед Соліх, Мальдіви кардинально змінили свій політичний вектор — в країні розпочалися радикальні реформи, а в лютому 2020 року вона повернулася до Співдружності Націй.

Також продовжила свій яскравий антикорупційний поступ Вірменія, яка, як і торік, покращила показники на 7 балів. Це трапилось зокрема завдяки ухваленню Міністерством юстиції Вірменії Антикорупційного стратегічного плану на 2019-2022 роки, перезапуску місцевого аналога НАЗК та зменшенню рівня топкорупції. Такі стрибки в СРІ вказують на послідовність реформ, які проводяться в країні в останні роки.

За рахунок чого виріс показник України?

Оцінка України сформувалася з 9 різних досліджень, і у всіх них показники України або не змінились, або зросли у порівнянні з СРІ-2019.

Найбільше зростання спостерігається у даних Global Insight Country Risk Ratings — на 13 пунктів. Це дослідження вивчає ризики того, що люди/компанії в країні зіткнуться з хабарництвом чи іншими корупційними практиками ведення бізнесу, від отримання великих контрактів до повсякденної роботи.

СРІ може досить повільно показувати фактичні зміни по країні — іноді для цього потрібно кілька років. Так, показники 2020 року вказують на позитиви, які сталися в Україні в останні два роки, особливо до весни 2020 року, і не враховують резонансні події останніх місяців.

Загалом покращення або погіршення на 3 бали не вважається статистично значущим результатом. Це означає, що такі показники варто враховувати в сумі за кілька років — свідчення планомірних змін у боротьбі з корупцією в країні.

Індекс України у 2020 році покращився завдяки запуску Вищого антикорупційного суду з відповідною підсудністю та перезапуску Національного агентства з питань запобігання корупції. Перезапуск НАЗК стартував з обрання нового одноосібного керівника, в якому брали участь представники міжнародної спільноти.

Саме ці події нарешті “завершили ланцюжок” створення антикорупційної інфраструктури в Україні, що до цього могла працювати лише частково. Так само на позитивних результатах України у 2020 році відбулися антикорупційні зміни, впроваджені під час “турборежиму” Верховної Ради ІХ скликання. Йдеться, зокрема, про нові законодавчі норми щодо надання права самостійно здійснювати негласні слідчі дії для НАБУ, повернення відповідальності занезаконне збагачення, посилення захисту

викривачів та необхідні зміни у сфері публічних закупівель. Також на покращення нашої позиції вплинули мала приватизація, антикорупційні ініціативи уряду Гончарука та довгоочікуваний тестовий запуск НАЗК електронного реєстру звітності політичних партій.

Всі ці зміни безперечно відобразилися на Індексі сприйняття корупції України. Але за останній рік в країні вималювалися ризики, які можуть суттєво відкинути нас назад у сфері подолання корупції. Зокрема, ще більш болючою на сьогодні є затримка з імплементацією повноцінної судової реформи.

Протягом усього 2020 року спостерігався постійний тиск на антикорупційні інституції: спроби звільнити директора НАБУ в обхід законодавства, втручання влади та окремих осіб в розслідування та судовий розгляд топкорупційних справ, зокрема через залучення судової гілки. Наприкінці року додалася ще й криза конституційного правосуддя, що супроводжувалася неспроможністю керівництва держави повністю її подолати.

(Джерело: URL:<https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-korupsiyi-2020/>)

Відповідно до ст. 1 закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. **корупція** – використання відповідною 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 відповідній 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.

Більшість іноземних вчених визнає корупцію, як явище багатоскладове, яке слід вивчати з різних точок зору: економіки, політики, культури, соціології, психології, етики тощо. Корупція завжди зростала в період модернізації країни.

Як соціально-політичне явище, корупція складається з комплексу протиправних дій і аморальних вчинків. В основі корупції лежать такі вікові традиції взаємовідносин у суспільстві як «послуга за послугою», «ти мені – я тобі» та ін. Тому корупція, як правило, не тягне за собою скарг, оскільки сторони одержують взаємну вигоду від протиправного діяння. *Латентність* – її основна особливість.

Як правова категорія, корупція – збірне правове поняття, яке охоплює сукупність взаємопов'язаних правопорушень. Корупція не є синонімом поняття «хабарництво», оскільки при хабарництві посадова особа, яка вчиняє злочин, залишається членом конкретної державної чи громадської системи, а при корумпованості, регулярно отримуючи матеріальну винагороду від злочинів,

вона включається в систему організованої злочинності, що не дозволяє їй в односторонньому порядку відмовитись від взятої на себе ролі.

Корупція здебільшого, є однією з ознак організованої злочинності, зокрема економічної. Для безпечного функціонування тіньової економіки необхідний підкуп працівників правоохоронних і контролюючих органів, суддів, прокурорів, чиновників, політиків. Особливу небезпеку для економіки країни становить проникнення організованих злочинних угруповань у легальний бізнес і органи влади - злочинці можуть перетворюватися на владу, а представники влади можуть ставати злочинцями.

Відтак, корупція – це складне і багатоаспектне (економічне, політичне, правове, морально-психологічне) соціальне явище.

Соціальна сутність корупції проявляється в тому, що вона:

- має соціальну обумовленість (є продуктом соціального життя);
- має свою соціальну ціну, яку платить суспільство за існування корупції;
- істотно впливає на найважливіші соціальні процеси;
- має історичні витоки і глобальний характер;
- є економічним, політичним, правовим, психологічним і моральним явищем;
- має властивість пристосовуватись до соціальних реалій, постійно видозмінюючись.

2. Передумови корупції у публічній сфері

Розв'язання проблеми корупції є одним із пріоритетів для українського суспільства на сьогоднішньому етапі розвитку держави.

Політичні передумови корупції:

- прорахунки в політиці реформування української держави і суспільства
- *(помилкова ідеологія реформ)*;
- незавершеність формування політичної системи та повільний розвиток політичної структури та свідомості суспільства;
- дисбаланс функцій та повноважень гілок влади;
- нерішучість і непослідовність у проведенні суспільних перетворень;
- безсистемне і нерішуче впровадження демократичних засад у різні сфери суспільного життя;

- відсутність ефективного парламентського контролю за діяльністю вищих посадових осіб виконавчої гілки влади, у тому числі керівників правоохоронних структур;
- відсутність належної політичної волі щодо системної протидії корупції;
- недостатня визначеність, непослідовність і неналежна наукова обґрунтованість антикорупційної політики;
- відсутність співпраці між державними органами і незалежними громадськими формуваннями з метою активізації громадськості на боротьбу з корупцією.

На сучасному етапі здійснюється перехід від авторитарно – тоталітарного режиму до демократичної правової держави. Перетворення мають пройти **в три етапи:**

- на першому етапі повинні пройти фундаментальні зміни усталених політичних і економічних структур;
- на другому етапі передбачається проходження розвитку і закріплення демократичних процесів, зміцнення економічних інститутів, стабілізація виробництва;
- головне завдання третього етапу – політична консолідація суспільства як неодмінна умова економічного піднесення.

Морально-психологічні передумови корупції в Україні:

- втрата моральних засад свого колишнього статусу у членів суспільства,
- низька оцінка своєї ролі у регулюванні суспільних відносин, девальвація моральних цінностей, деморалізація суспільства;
- соціально-економічна і політична нестабільність суспільства породжує у громадян, у тому числі й у державних службовців, дух невизначеності і невпевненості у завтрашньому дні (*синдром тимчасовості*);
- послаблення імунітету суспільства до корупції та антикорупційної мотивації суспільства, що обумовлюється перетворенням корупційних відносин з соціальної аномалії в соціальну норму (правило поведінки);
- сприйняттям громадськістю корупції як невід’ємного елемента суспільних відносин; невірою значної частини населення в серйозності намірів політичного керівництва щодо протидії корупції та можливість відчутних позитивних зрушень у цій сфері; атмосферою правового нігілізму і безкарності за порушення закону;
- невизнання значною частиною населення корупції соціальним злом,

- нерозуміння її суспільної небезпечності для суспільства, держави, окремої особи;
- корінні зміни світогляду, ідеологічних орієнтацій громадян нашої держави, які стосуються сфери публічної влади;
- професійна та моральна деформація частини керівників і посадових осіб, які займають відповідальні посади, що виявляється у вчиненні або поблажливому ставленні до корупційних діянь, порушень службової етики;
- поширення корисливої спрямованості у діяльності службовців публічної сфери, їх готовність до порушення закону та норм моралі, а також зорієнтованість значної частини населення на протиправне вирішення життєвих питань.

Причини існування корупції в процесі модернізації країни:

- 1) спадщина тоталітарного періоду (*закритість влади, злиття влади і бізнесу*);
- 2) слабкість судової системи (*залежність від влади, незадовільне фінансування, перевантаженість*);
- 3) нерозвиненість правової свідомості населення (*відсутність культури і традиції використання правових важелів*);
- 4) орієнтованість правоохоронних органів на захист інтересів держави (*підприємці, не знаходячи захисту в сфері права, шукають його у сфері корупційних відносин*);
- 5) підпорядкування чиновників не закону, а інструкції та керівнику.

3. Загальна характеристика антикорупційного законодавства України

Міжнародні акти:

- Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 р. (ратифікована згідно із Законом України «Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції» від 18 жовтня 2006 року № 251-V)
- Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією № ETS173 від 27 січня 1999 р. (ратифікована згідно із Законом України «Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією» від 18 жовтня 2006 р. № 252-V)
- Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією від 15 травня 2003 р. № ETS 191 (ратифікована згідно із

Законом України «Про ратифікацію Додаткового протоколу до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією» від 18 жовтня 2006 р. № 253-V)

- Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 4 листопада 1999 р. (ратифікована згідно із Законом України «Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією» від 16 березня 2005 р. № 2476-IV)
- Угода про створення групи держав по боротьбі з корупцією (GRECO)
- Статут Групи держав по боротьбі з корупцією (GRECO)

Закони України:

- Конституція України
- Кримінальний Кодекс України
- Кодекс України про адміністративні правопорушення
- Кодекс законів про працю України
- «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р.;
- «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 р.;
- «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів» від 14 жовтня 2014 р.;
- «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р (нова редакція);
- «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. № 580-VIII
- «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо невідворотності покарання за окремі злочини проти основ національної безпеки та корупційні злочини» від 07.10.2014 р. (закон про заочне розслідування);
- «Про внесення змін до деяких законів України щодо відомостей про кінцевого бенефіціарного власника (контролера) юридичної особи» від 21 травня 2015 р.;
- «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 16 грудня 2019 р.
- «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII
- «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. № 2493-III
- «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» від 10 листопада 2015 р. № 772-VIII
- «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції» від 02.10.2019 № 140-IX

- «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо викривачів корупції» від 17.10.2019 № 198-IX
- «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI
- «Про інформацію» від 02.10.1992 № 2657-XII

Головні здобутки нового антикорупційного законодавства:

- чіткі пріоритети антикорупційної політики;
- сформовано систему антикорупційного законодавства (імплементовані практично всі рекомендації в рамках VLAP, GRECO, OECD);
- нова архітектура антикорупційних органів (Національне антикорупційне бюро, Національне агентство з питань запобігання корупції, Національна рада з питань антикорупційної політики);
- успішний формат співпраці громадськості та влади.

Нова система антикорупційного законодавства включає напрями:

I. Антикорупційна політика:

- механізм періодичної оцінки та аналізу проблеми корупції;
- правила та процедури формування, координації, моніторингу, оцінки та звітування щодо імплементації політики;
- орган з моніторингу та координації політики з широкою участю громадськості.

II. Попередження корупції:

- конфлікт інтересів та етичні стандарти;
- контроль за майновим станом чиновників;
- моніторинг способу життя;
- перевірки доброчесності;
- захист викривачів;
- приватний сектор;
- незалежний орган (НАЗК).

III. Покарання за корупцію:

- національне антикорупційне бюро;
- посилення відповідальності за корупцію;
- розширення переліку корупційних злочинів;
- нові антикорупційні інструменти.

Література

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст.141.
2. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст.43.
3. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст.2056.
4. Антикоруційна політика та запобігання корупції в публічному управлінні: навч. посіб. / І. С. Бондар, В. Г. Горник, С. О. Кравченко, В. В. Кравченко. К. : Вид-во Ліра-К, 2016. 192 с.
5. Банчук О. Запобігання і протидія корупції в органах місцевого самоврядування: практ. посіб. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO. К.: ТОВ «СОФІЯ – А», 2012. 88 с.
6. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування : монографія / авт. кол. : В. В. Василевич, Т. Е. Василевська, А. В. Савченко, В. Л. Федоренко (кер. авт. кол.) та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. Л. Федоренка. К. : Ліра-К, НАДУ, 2016. 524 с.
7. Заброда Д.Г. Державна антикорупційна політика в Україні: теорія, правова основа, інституціалізація: монографія; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. Сімф. : Кримнавчпеддержвидав, 2013. 367 с.
8. Запобігання корупції у запитаннях і відповідях: посібник для суддів. К.: Ваіте, 2017. 146 с.
9. Коломоєць Т. О. Проблеми правового регулювання державної служби в Україні: навч. посіб. для студ. магістр. юрид. ф-ту ден. та заоч. форм навч. затв. МОНМСУ. Запоріжжя : ЗНУ, 2012. 400 с.
10. Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції». Київ: Юрінком Інтер, 2020. 348 с.
11. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції»/ Наук. ред. Хавронюк М. І. К.: Ваіте, 2018. 472 с.
12. Реформа державної служби у питаннях та відповідях: практичний посібник для керівників служб управління персоналом / [М. Канавець (кер. авт. колективу), Ю. Лихач, А. Кукуля, І. Рошин, О. Романюк, А. Астапов; за заг. ред. К. Ващенка]. К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2016. 176 с.

