

Віталія Олегівна ГАРМАТЮК

аспірант, Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова; головний державний інспектор відділу з питань запобігання та виявлення корупції ГУ ДПС у Хмельницькій області

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3867-5049>

e-mail: vitaliyagarmatyuk@gmail.com

ПЕРЕДУМОВИ ВИНИКНЕННЯ КОРУПЦІЇ В ІСТОРИЧНОМУ АСПЕКТІ

Розв'язання проблеми корупції є одним із пріоритетів для українського суспільства на теперішньому етапі розвитку держави. За даними досліджень, саме корупція є однією з причин, що призвела до масових протестів в Україні наприкінці 2013 р. – на початку 2014 р. Згідно з результатами дослідження "Барометра Світової Корупції" (Global Corruption Barometer), здійсненого міжнародною організацією Transparency International у 2013 р., 36 % українців були готові вийти на вулицю, протестуючи проти корупції.

Ключові слова: корупція, протидія та запобігання корупції, антикорупційна державна стратегія, механізми протидії корупції

ВСТУП

Явище корупції є супутником життя людства з найдавніших часів, а соціальні та історичні корені виникнення корупції сягають часів появи самого суспільства. Історичні передумови для цього з'явилися через прагнення людини виокремитися з-поміж інших дорогим подарунком. У первісних суспільствах люди намагались задобрити богів, які уособлювали сили природи, і приносили їм жертву, а плата жерцю, вождю або воєначальнику за особисте прохання про допомогу розглядалась як універсальна норма.

У природі прийняття таких подарунків ніяких відповідальних зобов'язань не передбачає. Проте з появою свідомості виникає необхідність певної передбачуваної поведінки людей у суспільстві, наслідком якої є виникнення морально-етичних норм в особи, яка приймає подарунок бути більш прихильною до дарувальника.

На ранніх етапах античних громад, коли ще не було професійних державних чиновників, корупції майже не було. Вона мала побутовий характер і проявлялась як псування їжі й питної води. Пізніше корупцією стали називати деякі прояви у судовій практиці, занепад моралі, розбещеність молоді, порушення громадського порядку. В античній Греції це поняття мало і соціальний зміст – занепад моралі, безлад.

Матеріали та методи: використано комплекс емпіричних, теоретичних та універсальних методів, які часто використовуються у сучасній юриспруденції.

Постановка завдання: висвітлення загальнотеоретичних та історико-правових засад появи корупції.

РЕЗУЛЬТАТИ

Прототип корупції (як незаконне, непомірковане, надмірно жорстоке використання влади) був поширеним явищем у первісних та античних суспільствах. Виконання надмірних повинностей чи випробувань сприймалось як покарання за слабкість, колишню поразку, малодушність, переступи (міфологічних Прометея, Сізіфа покарано за вчинки, заборонені богами), або ж як аванс заради майбутнього звільнення, успіху, перемоги. Соціальна стратифікація формувалась в умовах війни – війна визначала, хто керуватиме, а хто коритиметься.

Давньогрецький філософ Геракліт (кін. VI – поч. V ст. до н.е.) з цього приводу сказав: «Війна є батьком всього. Вона зробила одних багатих, інших людьми, одних рабами, інших вільними». У мирних умовах формувалась соціальний порядок співжиття людей (рід, плем'я, етнос, держава): звернення до жерців, вождів, впливових осіб супроводжувалось принесенням дарунків, пожертв, данини.

Надалі, зі збільшенням централізацією держави, збільшувалось обмеження самостійності своїх громадян, провокуючи чиновників нижчого та вищого кругів до таємного порушення закону на користь підданих, бажаних позбутися суворого нагляду. Показові покарання корумпованих чиновників зазвичай не давали жодних результатів, тому що на місце ліквідованих (страчених або звільнених) з'являлись нові вимагателі хабарів. Оскільки у центральній владі зазвичай не вистачало сил для контролю за діяльністю чиновників, вона задовольнялась підтримкою певної «граничної норми» корупції, запобігаючи лише самим небезпечним її проявам.

Корінний перелом у ставленні суспільства до особистих доходів державних чиновників відбувся лише у Західній Європі епохи Нового часу. Ідеологія громадської домовленості проголошувала, що піддані платять податки державі в обмін на те, що вона розумно виробляє закони і суворо стежить за їх неухильним виконанням.

З часом особисті відносини стали поступатися місцем чисто службовим, а тому отримання чиновником особистого доходу, крім призначеної йому платні, почали трактувати як кричуще порушення суспільної моралі та норм закону. Крім того, обґрунтована вченими ідеологія економічної свободи вимагала, щоб держава надала людям самим робити свої справи і надала справам йти своїм ходом. Якщо у чиновників зменшувалися можливості для регулюючого втручання, то падали і їх можливості вимагати хабарі.

У централізованих державах Нового часу корупція чиновників хоч і не зникла, але різко скоротилася. Новим етапом в еволюції корупції у розвинених країнах став рубіж XIX і XX ст.

Так, почався новий підйом заходів державного регулювання і відповідно влади чиновників. Водночас

мало місце зародження великого бізнесу, який у конкурентній боротьбі став вдаватися до «скупки держави» – вже не до епізодичного підкупу окремих дрібних державних службовців, а до прямого підпорядкування діяльності політиків і вищих чиновників справі захисту інтересів капіталу.

Згодом у міру зростання значення партій у розвинутих країнах (особливо у країнах Західної Європи після Другої світової війни) отримала розвиток партійна корупція, коли за лобювання своїх інтересів великі компанії платили не особисто політикам, а в партійну касу. Так, крупні політики стали все частіше розглядати своє становище як джерело особистих доходів.

Після появи у 2-й пол. XX ст. великої кількості політично самостійних країн «третього світу», їх державний апарат із самого початку характеризувався схильністю до системної корупції [2, с. 80-83].

Наприклад, в Індонезії всім чинним в цій країні закордонним корпораціям пропонувалося платити чітко визначений хабар президенту і членам його сімейного клану, а відтак, президент Індонезії Сухарто був відомий як «Містер 10 відсотків». Типовою була корупція «знизу вгору», коли начальник міг звалити всю провину на нижчестоящих громадян, але зустрічалася і корупція «зверху вниз».

У «третьому світі» з'явилися режими (Філіппіни, Парагвай, Гаїті, а також більшість африканських країн), де корупція всебічно пронизувала всі види соціально-економічних відносин, і без хабара важко було уявити вирішення будь-яких питань.

Розвиток корупції також спричинялось і зростання світових господарських відносин. У разі укладання контрактів із зарубіжними покупцями великі транснаціональні корпорації стали навіть легально включати у витрати переговорів витрати на «подарунки» [3, с. 12].

Ще більш актуальною проблема стала в 1990-і рр., коли постсоціалістичні країни продемонстрували широкий розмах корупції, порівняний з ситуацією у країнах, що розвиваються.

Повсюденною була парадоксальна ситуація, коли одна й та ж особа одночасно займала важливі пости і в державних, і в комерційних секторах економіки. Як наслідок багато чиновників зловживало своїм становищем, навіть не беручи хабарів, а безпосередньо захищаючи свої особисті комерційні інтереси.

У 1982 р. у Вашингтоні відбулась перша міжнародна конференція з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією. Відтоді з інтервалом в два-три роки такі форуми проводяться систематично. Ці питання неодноразово розглядалися також на самітах глав розвинутих країн світу (вісімки).

Вже у 1989 р. в Гаазі (Нідерланди) під егідою ООН відбувся міжнародний семінар з проблем корупції у сфері державного управління, результати якого стали передумовою розгляду цієї проблеми на Восьмому конгресі ООН. Підсумками його проведення стали рекомендації з подолання корупції, які полягають у необхідності державам:

- здійснити перегляд норм кримінального законодавства, які регламентують відповідальність та санкції за корупційні дії;

- для запобігання корупції в органах державної

влади розробити ефективні механізми адміністративного впливу;

- розробити процедури, які б дозволили вчасно виявляти корумпованих посадових осіб, а також створили умови притягнення їх до відповідальності;

- сформувані правові норми, які б регламентували дії з конфіскації майна і фінансових ресурсів, здобутих у результаті корупційних злочинів;

- застосовувати економічні санкції до підприємств, що мають причетність до корупційних дій [4, с.67].

Секретаріат ООН підготував рекомендації «Практичні методи боротьби з корупцією» та прийняв резолюцію «Корупція у сфері державного управління», в якій зазначається, що корупція згубно впливає на економіку країн, підриває ефективність урядових рішень, завдає шкоди моралі, підриває довіру громадян до влади, порушує принцип правового та неупередженого правосуддя.

До цих проблем привертну увагу інших міжнародних організацій, зокрема Ради Організації економічного співробітництва та розвитку (ОСЕР). На виконання програми ООН з міжнародного контролю за наркобізнесом у Преторії (Південно-Африканська Республіка) відбувся Форум із проблем боротьби з корупцією та Семінар країн Східної та Центральної Африки в Ентебе (Уганда), на якому розглядалося питання стосовно проникнення корупції у міжнародні економічні та господарчі структури. Проблеми боротьби з корупцією стали однією з найважливіших тем на IX Конгресі ООН (Каїр, 1995 р.), де, крім комплексу інших питань, обговорювали проект міжнародного кодексу поведінки державних посадових осіб.

За сприяння Організації американських держав у 1994 р. прийнято Міжамериканську конвенцію проти корупції, яка містить статті, що створюють зобов'язання і мають обов'язкову силу за міжнародним правом, а також принципи боротьби з корупцією. Конвенція передбачає інституційний розвиток і здійснення антикорупційних заходів, зокрема проголошення поза законом точно визначених актів корупції і встановлює процедури екстрадиції, конфіскації майна, взаємного правового сприяння і технічної допомоги Держав-учасниць.

Крім того, відповідно до конституції кожної з держав-учасниць та фундаментальних принципів її правової системи Конвенція вимагає від урядів проголосити поза законом хабарництво іноземних урядових чиновників. Конвенція також містить «превентивні заходи», встановлення яких Держави-учасниці погоджуються розглянути, щоб відвернути корупцію, зокрема в урядових системах поставок і закупівель, щоб забезпечити відкритість, справедливість і ефективність таких систем.

У вересні 1997 р. у м. Ліма (Перу) відбулася VII Міжнародна конференція проти корупції, в якій взяли участь представники 93 країн, зокрема й України. Конференція визначила завдання для міжнародних організацій: Світового банку, Міжнародного валютного фонду, Світової організації торгівлі, міжнародної асоціації прокурорів та міжнародної адвокатської асоціації, а також антикорупційні заходи – завдання для держав-учасниць.

Підсумком до конференції визначено положення, які є основою для подальшої роботи у подоланні

корупції, зокрема такі, що обумовили роботу в цій сфері міжнародних організацій та держав-учасниць:

- Світовому банку та Міжнародному валютному фонду розробити політику боротьби з корупцією, припинити надання кредитів урядам, які не докладають зусиль для подолання корупції;

- Європейському Союзу пришвидшити реалізацію антикорупційної політики, рекомендованої Комісією європейських товариств у 1997 р., держави-члени повинні ратифікувати Конвенцію проти корупції, держави-члени Ради Європи повинні консолідувати зусилля для ефективної діяльності міждисциплінарної групи стосовно боротьби з корупцією;

- Світовій організації торгівлі – реалізація програм з національної доброчесності у бізнесі, вимога до забезпечення прозорості міжнародних і урядових програм;

- Міжнародній асоціації прокурорів, Міжнародній адвокатській асоціації – розробити проекти законодавства з огляду на те, щоб розслідування справ з проявів корупції у різних юридичних системах відбувалося без надмірного ускладнення і відповідно міжнародним нормам із захисту прав людини;

- Міжнародній асоціації бухгалтерів та аудиторів, міжнародній асоціації регуляторів безпеки – розробити універсальні та адаптовані до міжнародних норм бухгалтерські стандарти.

Держави, що підписали цю Конвенцію, зобов'язані виконувати такі вимоги:

- діяльність урядів повинна бути прозорою та підзвітною на всіх рівнях;

- важливо, щоб суспільство мало максимальний доступ до інформації;

- забезпечити відкритість для публічного перегляду державних рахунків.

Значну увагу на питання посилення боротьби з корупцією звертає Співдружність європейських країн та Рада Європи. Лише в останні роки їх розглядали на багатьох європейських форумах. Зокрема, дев'ятнадцята Європейська конференція міністрів юстиції затвердила рекомендації з посилення боротьби з корупцією (Мальта, 1994 р.); Комітет Міністрів Ради Європи на своїй 101-й зустрічі затвердив 20 головних принципів у сфері боротьби з корупцією та створив Комісію з питань запобігання корупції (Страсбург, 1997 р.); Друга нарада керівників держав та урядів Ради Європи також обговорювала причини постійного зростання корупції та організованої злочинності і прийняла рішення стосовно зміцнення взаємодії у використанні цього явища (Страсбург, 1997 р.) [5, с. 84-85].

Боротьбі з корупцією також було присвячено конференцію міністрів юстиції 40 держав-членів Ради Європи (РЄ), яка відбулася у Празі у червні 1997 р. Учасники конференції звернули особливу увагу на посилення протидії зростанню мафіозних структур у державних органах, проникнення кримінальних елементів у банківську сферу тощо.

13-14 березня 1996 р. на симпозиумі у Парижі обговорювали комплекс проблем подолання корупції, де визнано за необхідне організувати боротьбу з корупцією у двох основних напрямках. Перший – вдосконалення національного законодавства, передбачення

в ньому норм з ліквідації причин та умов для корупційних правопорушень і відповідних норм кримінального покарання за їх здійснення. Другий – це розроблення міжнародних актів, які повинні стати основою для національного законодавства. Крім того, визнано доцільним організувати обмін досвідом і на ґрунті його аналізу та узагальнення підготувати практичні посібники з типових моделей закону.

Створена Радою Європи т.зв. міждисциплінарна група із протидії корупції (МГК) працює під керівництвом Європейського комітету з кримінальних проблем. Саме ця група разом з ЄС розробила спеціальну програму, яка є першою спробою реального протистояння корупції у Центральній та Східній Європі.

У травні 1999 р. створено організацію «Група країн проти корупції» (GRECO), що діє в межах Ради Європи. Її мета – оцінювання рівня корупції в державах-членах організації, виявлення недоліків у національних механізмах боротьби з корупцією, підтримка у здійсненні необхідних законодавчих та інституційних реформ у цій сфері, здійснення контролю за виконанням угод і правових документів, прийнятих Радою Європи відповідно до програми дій проти корупції.

Найважливішими серед останніх документів прийнятих в межах ЄС у сфері боротьби з корупцією є Коментар Європейської комісії від 28 травня 2003 р. стосовно комплексної політики ЄС з протидії корупції, в якій визначено основні засади боротьби з цим негативним явищем в ЄС та окреслено принципи вдосконалення протидії корупції у нових країнах-членах, країнах-кандидатах і третіх країнах, а також Рамкове рішення Ради ЄС № 568 від 22 липня 2003р. «Про боротьбу з корупцією в приватному секторі», в якому визначається поняття «активної» та «пасивної» корупції і встановлюються санкції стосовно осіб, зокрема юридичних, за вчинення такого роду злочинів [6, с. 45].

У 1996 р. в Латинській Америці прийнято Між-американську конвенцію проти корупції. Ініціатор її підписання – Організація американських держав, яка налічує 33 держави-учасниці (зокрема й США) і в 2001 р. розробила механізм взаємної експертизи для контролю над її дотриманням.

На теренах Азії прийнято пакт проти корупції, який підписали представники 21 держави Азійсько-Тихоокеанського регіону; крім того, Азійський банк розвитку і організації економічного співробітництва розробив План боротьби з корупцією. Важливим кроком у згуртуванні сил для подолання корупції був прийнятий у 2004 р. «Антикорупційний курс дій».

На африканському континенті також ведеться активна боротьба з корупцією. У 2003 р. на саміті Африканського союзу прийнято Конвенцію Африканського союзу про запобігання корупції та боротьбу з нею. Перед тим у 2001 р. підписано Протокол Південно-африканської співдружності розвитку проти корупції.

Країни Близького Сходу дотримуються у подоланні корупції Конвенції ООН проти корупції і, крім того, працюють через регіональну мережу «Сумлінне управління в цілях розвитку» для підтримки реформ, що сприяють економічному і соціальному розвитку.

ВИСНОВКИ

Так, корупція не є надбанням сучасності. Це про-

типравне явище виникло в суспільстві ще у стародавні часи одночасно зі створенням управлінського апарату. У різних формах дане явище поширене у всьому світі. Барон Шарль Луї Монтеск'є (1689-1755 pp.), посилаючись на історичний досвід функціонування державного апарату, констатував, що «усяка людина, що володіє владою, схильна зловживати нею, і вона йде в цьому напрямі, поки не досягне покладеної їй межі» [7, с. 208].

На нинішньому етапі розвитку суспільних відносин питання боротьби із корупцією є надзвичайно важли-

вими для України, яка виборола свою незалежність і утвердилась як самостійна держава у світовому співтоваристві. Сталість демократичного розвитку нашої країни значною мірою залежить від втілення у всі ланки державного механізму принципів законності та справедливості, неухильного додержання всіма державними службовцями приписів правових норм, подолання випадків хабарництва, незаконного одержання посадовими особами матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» № 1699-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws>
2. Указ Президента України від 14.10.2014 № 808/2014 «Про Національну раду з питань антикорупційної політики». URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/808/2014>
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення: ст. 1-212. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
4. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 01.01.2010 № 251-V. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_c16/page
5. Василенко С. Питання антикорупційної діяльності у сфері державної служби. *Вісник державної служби України*. 2004. № 3.
6. Оболенський О.Ю. Державна служба України: концептуальні аспекти розвитку. *Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президенті України*: в 2 ч. / за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. К., 1999. Вип. 2. Ч. 2.
7. Статут групи держав у боротьбі з корупцією (GRECO). URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_144

References

1. Law of Ukraine "On the principles of state anti-corruption policy in Ukraine (Anti-corruption strategy) for 2014-2017" No. 1699-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws> (in Ukrainian).
2. Decree of the President of Ukraine dated October 14, 2014 No. 808/2014 "On the National Council on Anti-corruption Policy". URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/808/2014> (in Ukrainian).
3. Code of Ukraine on Administrative Offenses. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (in Ukrainian).
4. United Nations Convention against Corruption dated 2010, January 1. No. 251-V. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_c16/page (in Ukrainian).
5. Vasylenko S. Issues of anti-corruption activity in the sphere of public service. *Bulletin of the State Service of Ukraine*. 2004. № 3. (in Ukrainian).
6. Obolenskyi O.Yu. The State Service of Ukraine: Conceptual Aspects of Development. *Collection of scientific works of the Ukrainian Academy of State Administration under the President of Ukraine*: in 2 parts / ed. V.I. Luhovyi, V.M. Kniazeva. Kyiv, 1999. Issue 2. Part 2 (in Ukrainian).
7. Charter of the Group of States in the fight against corruption (GRECO). URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_144 (in Ukrainian).

Vitaliia HARMATIUK

postgraduate student, Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law; Chief state inspector of the Department for Prevention and Detection of Corruption of the State Police Department in Khmelnytskyi Region
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3867-5049>
e-mail: vitaliyagarmatyuk@gmail.com

PRECONDITIONS FOR THE EMERGENCE OF CORRUPTION IN THE HISTORICAL ASPECT

The sorting out of the corruption issue is one of the priorities for the Ukrainian society on the today stage of the country development. According to the research corruption is one of the reasons to have led to mass protests in Ukraine in late 2013 – early 2014. According to the Global Corruption Barometer research results, done by Transparency International in 2013, 36 % of the Ukrainians were ready to protest against corruption. According to the results of IFES public opinion research in late 2013 corruption has already been included into the major problems of population and made 47 % of citizens trouble very much. According to the data research of Corruption Perception Index done by Transparency International, the Ukrainians consider their state to be one of the most corrupt in the world – in 2012 and 2013 the state took the 144th place of 176 countries where the research was done. Such high corruption perception index by citizens is explained by the lack of efficient reforms to counteract corruption and inefficient actions of law enforcement authorities to detect corruption misdemeanor and to call the offender to account. It is affirmed by Ukrainian unsatisfactory international duty performance to establish anti-corruption standards – according to the first and second estimation round only 13 Group of states against corruption (GRECO) recommendations of 25 have been fulfilled notwithstanding six year work and three rounds of progress estimation. Only three recommendations of 16 according to the results of the third round have been fulfilled. Only small part corruption-related criminalization of anti-corruption recommendations of Plan of actions to liberalize visa regime from EU has been implemented. Key recommendations of Group of states against corruption (GRECO) and EU to establish anti-corruption institutions, to reform prosecuting magistracy and civil service, to form control system, to prevent interest conflicts and chastity of officials' assets have not been fulfilled.

Keywords: corruption, prevention corruption, anti-corruption state strategy, anti-corruption mechanisms