

І. М. Сопілко,
доктор юридичних наук, професор

Н. О. Армаш,
доктор юридичних наук, доцент

КОРУПЦІЯ В УКРАЇНІ ЯК СПАДЩИНА РАДЯНСЬКОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Національний авіаційний університет,
проспект Космонавта Комарова, 1, 03680, Київ, Україна
E-mails: sopilko_i@ukr.net, nadja@ukr.net

Мета: у статті подається генеза формування корупційних систем за радянських часів. Аналізуються передумови існування корупції та їх вплив на сучасні відносини в державному управлінні. **Методи дослідження:** використання історичного методу пізнання дозволило концентрувати накопичені наукові знання та практику застосування антикорупційного законодавства. **Результати:** визначаються передумови низького рівня ефективності у запобіганні корупції, вказуються на шляхи подолання таких передумов у сучасному суспільстві. **Обговорення:** проблеми викоринення корупції як явища, враховуючи історичний досвід антикорупційної діяльності.

Ключові слова: антикорупційна діяльність, державне управління, публічні службовці, адміністративне право.

Постановка проблеми та її актуальність.

Тема корупції для України вже давно стала доволі звичною. Поява нових політичних сил, «молодих облич», зміна векторів руху країни не зменшила обсягів поширення корупційних явищ. Спеціально створені для запобігання та боротьби з таким явищем органи публічної влади, незважаючи на їх чисельність та активність виявляються неспроможними змінити загальну картину. За даними антикорупційної мережі Transparency International «Україна здобула 30 балів зі 100 можливих у дослідженні «Індексе сприйняття корупції» (СРІ) за 2017 рік і посіла 130 місце (зі 180 країн). Це на 1 бал більше та на 1 позицію вище, ніж у минулому році (29 балів, 131 місце зі 176 країн). Але в динаміці результати минулого року нижчі (1 бал проти 2) ніж у 2016 році» [1]. Ці результати зумовлені цілим рядом факторів, які по своїй суті зводяться до головного – небажання повною мірою реалізувати намічені реформи. Така «половинчатість» антикорупційних дій, на жаль, має історичні

коріння. Найпотужніші потрясіння та зміни політичних режимів, керівних особистостей були не в змозі похитнути розгалужені корупційні схеми. Навіть, якщо вдавалось фрагментарно знищити окремих корупційний сегмент, на його місці одразу формувались нові зв'язки.

Аналіз досліджень і публікацій. Пошуком ефективних моделей запобігання і боротьби з таким негативним явищем у різні часи займалися провідні вчені в сфері адміністративного та кримінального права, фахівці державного управління, політологи: Ю. Баулін, В. Гарашук, Н. Кузнецова, О. Кальман, В. Лукомський, В. Лунєєв, М. Мельник, В. Настюк, М. Хавронюк та ін.

Соціологія намагалася знайти та пояснити глибинні причини незмінно високої затребуваності корупції в суспільстві. Ще в 1995 році колективом авторів було проведено політологічне дослідження, результатом якого стала праця «Політологія посткомунізму: Політичний аналіз посткомуністичних суспільств» [2, с. 92] (керівник авт. колективу – В. Полохало). В ній

досить влучно визначена корупція як «політичний феномен посткомунізму». Дійсно, корупція як така не є винаходом радянської системи. Про існування її проявів вчені говорили аналізуючи державне управління з найдавніших часів. Проте, специфіка сучасного корупціонування національної системи державного управління сформувалась саме за планово-командної економіки СРСР. Цей факт зумовлює незмінну цікавість науковців до питання генези корупції саме за радянських часів та, відповідно, актуальність пошуків у цьому напрямку.

При написанні цієї статті автори ставили за мету прослідкувати офіційну позицію публічної влади в різні часи щодо проявів корупції та встановити залежність ефективності застосовуваних засобів запобігання та припинення корупційних правопорушень.

Виклад основного матеріалу. Розуміння важливості ведення антикорупційної діяльності у керівництва радянської держави виникло одразу після приходу до влади. В архівах зберігається записка В.І. Леніна Д.І. Курському про необхідність негайного внесення законопроекту про найсуворіші покарання за хабарництво і лист В.І. Леніна в ЦК РКП (б) із пропозицією поставити на порядок денний питання про виключення із партії суддів, що винесли занадто м'які вироки в справі про хабарників [3, с. 9]. Така жорстка позиція, направлена на судову систему є показником застосування непрямого впливу на суб'єктів корупції. Потурання та м'які вироки не менше ніж пряма користь спонукає до розвитку корупційних систем. Порушення принципу невідворотності покарання чи його явна невідповідність вчиненому правопорушенню зводить нанівець ефективність усіх адміністративних засобів боротьби.

На виконання вимоги, Декретом РНК РРФСР від 8 травня 1918 року «Про хабарництво» [4] встановлено кримінальну відповідальність для осіб, що перебували на державній або громадській службі у вигляді позбавлення волі на термін не менше 5 років, поєднане з примусовими роботами на той же термін. Але, як бачимо, вдвічі термін покаран-

ня був скорочений. За статистикою, що ввелася і була відкрита до загалу, у 1922 році загальна кількість засуджених за хабарництво тільки по 49 губерніях складала 3254 особи [5]. Після 1930 року уся статистична інформація відносно службових злочинів була засекречена.

Позиціонування хабарництва та корупції як суто буржуазного явища диссонувала з радянською дійсністю, про що систематично говориться в офіційних документах того часу. Так, у листі ЦК КПРС «Про посилення боротьби з хабарництвом і розкраданням народного добра» від 29 березня 1962 року, говорилося, що хабарництво – це «соціальне явище, породжене умовами експлуаторського суспільства». Жовтнева революція ліквідувала корінні причини хабарництва, а «радянський адміністративно-управлінський апарат – це апарат нового типу». У якості причин корупції перераховувалися хиби в роботі партійних, профспілкових і державних органів, у першу чергу, в сфері виховання трудящих [6; 7]. Більшого розриву між деклараціями та реальним станом додавало те, що в той час доступ до чиновницького апарату та надання ними послуг були можливі лише за корупційною схемою [8, с. 81]. При тому, що переважно каралися хабарі-підкупи, у той час як хабарі-подяки чи хабарі-дарунки взагалі перестали сприймати як прояви антиправової поведінки» [9, с. 21].

У 1922 році був прийнятий КК УСРР, який був першим кодифікаційним актом, що систематизував норми радянського кримінального права, у якому була передбачена відповідальність за одержання службовою особою хабара. Ці ж положення перейшли до кодексу 1927 року. Статтею 117 встановлювалась відповідальність за одержання службовою особою особисто або через посередників у будь-якому виді хабара за виконання чи невиконання в інтересах особи будь-якої дії, яку службова особа могла і повинна була вчинити виключно внаслідок свого службового становища.

Подальше збільшення кримінальної репресії відносно суб'єктів корупції знизило загальний рівень корупційних проявів але не знищило їх. Партійна «кругова порука», кумівство та звичайне користолобство підживлювали існування різних корупційних схем. Активно з'являється особ-

ливий вид корупції - система пільг та привілеїв для чиновників. Корупцією в усі ешелони влади, дискредитуючи її і вступаючи в суперечності з потребами суспільства.

Під час «хрущовської відлиги» стали порушуватися кримінальні справи, які показали, що корумпованими є не тільки чиновники, а й правоохоронна система — міліція, прокуратура, суди. На початку 1950-х років правоохоронні органи Української РСР розкрили злочинну групу, яка займалася великими розкраданнями палива в Києві. Перший секретар ЦК КП України М.С. Хрущов наполіг на тому, щоб дії розкрадачів суд кваліфікував не відповідно до Указу Президії ВР СРСР від 04.06.1947 «Про кримінальну відповідальність за розкрадання державного й громадського майна», а як «економічну контрреволюцію». Таким чином, судові органи отримали політичну установку й засудили, чиновников, що проходили в справі до вищої міри покарання. Адже саме за М.С. Хрущова було впроваджено смертну кару за розкрадання соціалістичної власності в особливо великих розмірах, а в згодом до Кримінального кодексу повернули смертну кару за отримання хабара.

Втім, поступова лібералізація державного управління послабила кримінальну репресію нечистих на руку чиновників. І наступний етап у розвитку правової бази запобігання та боротьби з корупцією забезпечив Кримінальний кодекс УРСР 1960 р. Відповідальність за одержання хабара була передбачена статтею 168 КК. Покарання за хабарництво було встановлене у виді позбавлення волі на строк від п'яти до десяти років з конфіскацією майна і позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до п'яти років. Кваліфікуючими ознаками одержання хабара були наступні: великий розмір одержання хабара, вчинення злочину посадовою особою, яка займає відповідальне становище, попередня змова групи осіб, повторність, вимагання (ч. 2 ст. 168); особливо великий розмір хабара; вчинення злочину посадовою особою, яка займає особливо відповідальне становище (ч. 3 ст. 168).

Через певний час таке послаблення далось визнаки. В листі Відділу адміністративних органів ЦК КПРС про посилення боротьби з хабарництвом від 21 травня 1981 року вказувалося, що в 1980 році було виявлено більше 6 тисяч випадків службового хабарництва (це на 50% більше, ніж у 1975 році) [10].

Найбільших масштабів корупція в СРСР набула в роки правління Л.І. Брежнєва. Вона стала невід'ємною частиною й умовою функціонування управлінського апарату, тіншової економіки, соціального розшарування суспільства й однією з причин деградації економічного й політичного життя. За 18 років правління Л.І. Брежнєва щорічний приріст національного доходу країни знизився з 9 до 2,6 %, а промислове виробництво — з 7,3 до 2,8 %. В останній період правління Л.І. Брежнєва хабарництво почало все ширше проникати й у такі сфери суспільства, як охорона здоров'я й освіта, чого раніше в СРСР практично не спостерігалось [11, с. 23-24].

Вже наприкінці 80-х – початку 90-х років з'являється у широкому вжитку та на офіційному рівні термін «корупція». Адже замість нього зазвичай використовувалися терміни «хабарництво», «зловживання службовим становищем», «попуск» тощо [12].

Радянська ідеологія вказувала на те, що корупція притаманна виключно капіталістичному суспільству (отже, невластива соціалістичному), і має ідеологічний і пропагандистський характер. Наприклад, деякі спеціальні юридичні енциклопедичні видання того часу не містили цього терміну, і тільки останні видання, починаючи із середини 90-х років ХХ ст. почали визначати корупцію як невід'ємний атрибут будь-якої держави, у тому числі й соціалістичної, наголошуючи на тому, що в СРСР корупція набула широких масштабів у так званій «застійний» період, коли загнивання і розкладання партійної і державної бюрократії супроводжувалися виведенням її з-під громадського контролю і критики [13, с. 59].

Дійсно, радянська система сама по собі зумовлювала існування корупційних зв'язків. Культивування недоторканості партійної еліти, диференціація за класовим принципом вибудовувало досконалі схеми збагачення та отримання бажан-

ного. У такі схеми була залучена ціла країна із мовчазної згоди усіх її громадян. І сьогодні, вже зі впливом майже тридцяти років жодна з країн – республік колишнього СРСР не змогла відійти від порочної усталеної практики живлення корупційних систем в державному управлінні. Причини сучасної корупції лишаються відомими з радянських часів: «непомірне розростання бюрократичного апарату чиновників, значна поширеність дозвільних процедур у державному управлінні, криміналізація владних відносин (економічна залежність влади від приватного капіталу); низький рівень заробітної плати державних службовців; відсутність дієвого контролю суспільства за діяльністю органів державної влади; недосконалість законодавства, що регулює відносини влади і капіталу щодо сфери впливу; соціально-економічна криза в державі тощо» [14].

Висновки. Наразі спостерігається «осушення» передумов, що формують і живлять корупцію в незалежній Україні.

- відносно сприйняття та розуміння змісту причини неможливості довгий час знизити рівень корупції – інформаційна політика в частині боротьби з корупцією нажалі, виявилась неефективною. Розмиття відповідальності та огульне встановлення глобальних цілей там, де потрібний сфокусований вплив, нівелювало намагання законотворців знищити корупційні схеми;

- відносно положення суб'єктів державного управління в деліктних відносинах – збереження «касти недоторканих» поєднується з принципом революційної доцільності, коли резонансні корупційні скандали виникають «під ситуацію», а потім тихо зникають так і не дійшовши до остаточного судового рішення (якщо взагалі потрапляють до суду). Як і раніше, боротьба проти корупціонерів перетворюється «в боротьбу проти конкурентів на ринку «корупційних послуг»» [6, с. 19], нівелюючи принцип невідворотності покарання;

- відносно суб'єктів запобігання корупції – запропонована нині система антикорупційних органів впроваджується хаотично як у часі, так і щодо розподілу повноважень між ними

(наразі, до сьогодні не запрацював Антикорупційний суд).

Вказані передумови виникли не сьогодні і як ми побачили з наведеної аналітики мають, щонайменше, столітню історію. Проте, сучасний рівень розвитку правової науки дозволяє говорити про позитивні зрушення у напрямку виправлення ситуації. Проведені комплексні дослідження все частіше лягають в основу антикорупційних нормативно-правових актів, до наукової спільноти звертаються за експертними висновками відносно прийнятих управлінських рішень органами, що здійснюють запобіжну антикорупційну діяльність. Така тенденція дає підстави розраховувати на позитивну динаміку зниження рівня корупції в Україні найближчим часом.

Література

1. *Індекс* корупції CPI-2017 // <https://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi-2017/>

2. *Політологія* посткомунізму: Політичний аналіз посткомуністичних суспільств / В. Полохало (кер. авт. кол.); заг. ред-ція: Є. Бистрицький (розд. 1), В. Полохало (розд. 2), С. Макеєв (розд. 3), О. Дергачов (розд. 4). – К.: Політична думка, 1995. – С. 92.

3. *Максимов С.В.* Коррупция. Закон. Ответственность. – М.: ЗАО «ЮрИнфоР», 2008. – С. 9.

4. *Декрет* СНК РРФСР от 8 мая 1918 года «О взяточничестве» // Декреты Советской власти. Том II. 17 марта – 10 июля 1918 г. – М.: Гос. издат-во политической литературы, 1959. – Режим доступа: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/DEKRET/18-05-08.htm/>

5. *Волженкин Б.В.* Взятничество в истории советского уголовного законодательства (1918-1927 гг.) // Правоведение. – 1993. – № 2. – С. 45.

6. *Рогульський С.С.* Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2005. – 187 с.

7. *Божок Г.Д.* Історичні витоки корупції. Актуальні проблеми запобігання та протидії корупції і охорони права власності. Збірник праць. – Херсон-Тернопіль, 2011. – С. 43.

8. *Сивопляс Ю.Ю.* Окремі аспекти генезису терміна «неправомірна вигода» / Ю.Ю. Сивопляс

// Науковий вісник Херсонського державного університету. – Вип. 5-2. – Том 1. – 2014. – С. 79-82.

9. *Бондаренко О.С.* Історичний аспект формування поняття «неправомірна вигода» // Юридичний вісник. – 2014. – № 2(31). – С. 20-23.

10. *Манько А.В.* Коррупція в Росії. Особенности национальной болезни. – М.: Аграф, 2012. – С. 151-167.

11. *Клімова С.М.* Організація запобігання та протидії корупції в Україні: [навч. посіб.] / С.М. Клімова, Т.В. Ковальова. – Х.: Вид-во ХарРІАДУ «Магістр», 2012. – 200 с.

12. *Мультимедійний навчальний посібник «Антикорупційна політика в Україні»* / Національна академія внутрішніх справ / <http://www.naiu.kiev.ua/books/atikoruption/index.html>

References

1. *Індекс корупції CPI-2017* // <https://ti-ukraine.org/research/index-korupsiyi-cpi-2017/>

2. *Політологія посткомунізму: Політичний аналіз посткомуністичних суспільств* / В. Полухало (керівник авт. колективу); Заг. ред-ція: Е. Бістрічк'ї (розд. 1), В. Полухало (розд. 2), С. Макеєв (розд. 3), О. Дергачов (розд. 4). – К.: Політична думка, 1995. – С. 92.

3. *Максимов С.В.* Коррупція. Закон. Ответственность. – М.: ЗАО «YUrInfoR», 2008. – С. 9.

4. *Декрет СНК РРФСР от 8 мая 1918 года «О взятничестве»* // Декреты Советской власти. Том II. 17 марта – 10 июля 1918 г. М.: Gos. izdat-vo politicheskoy literatury, 1959. – Rezhim dostupu: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/DEKRET/18-05-08.htm>.

5. *Волженкин В.В.* Взятничество в истории советского уголовного законодательства (1918-

1927 гг.) // Zhurnal «Pravovedenie», 1993. – № 2. – С. 45.

6. *Rogul'skij S.S.* Administrativno-pravovi zahodi borot'bi z korupcieyu v Ukraini: dis... kand. jurid. nauk: 12.00.07 / Kiivs'kij nacional'nij un-t im. Tarasa Shevchenka. – K., 2005. – 187 s.

7. *Bozhok G.D.* Istorichni vitoki korupcii. Aktual'ni problemi zapobigannya ta protidii korupcii i ohoroni prava vlasnosti. Zbirnik prac'. - Herson-Ternopil', 2011. – С. 43.

8. *Sivoplyas Yu.Yu.* Okremi aspekti genezisu termina «nepravomirna vigoda» / Yu.Yu. Sivoplyas // Naukovij visnik Herson's'kogo derzhavnogo universitetu. – Vipusk 5-2. – Tom 1. – 2014. – С. 79-82.

9. *Bondarenko O.S.* Istorichnij aspekt formuvannya ponyattya «nepravomirna vigoda» // Yuridichnij visnik. – 2014. – № 2(31). – С. 20–23.

10. *Man'ko A.V.* Korrupciya v Rossii. Osobennosti nacional'noj bolezni. – М.: Аграф, 2012. – С. 151-167.

11. *Klimova S.M.* Organizaciya zapobigannya ta protidii korupcii v Ukraini: [navch. posib.] / S.M. Klimova, T.V. Koval'ova. – H.: Vid-vo HarRIADU «Magistr», 2012. – 200 s.

12. *Mul'timedijnij navchal'nij posibnik «Antikorupciynna politika v Ukraini»* / Nacional'na akademiya vnutrishnih sprav / <http://www.naiu.kiev.ua/books/atikoruption/index.html>

13. *Павленко С.О.* Основні етапи боротьби з хабарництвом: історичний аспект // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2013. – № 2. – С. 380-381.

14. *Сутність і причини корупційних проявів в Україні* / В.Я. Настюк, В.В. Белевцева // Питання боротьби зі злочинністю. – 2014. – Вип. 27. – С. 182-191.

И. Н. Сопилко, Н. А. Армаш

**КОРРУПЦИЯ В УКРАИНЕ КАК НАСЛЕДИЕ СОВЕТСКОГО
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Национальный авиационный университет
проспект Космонавта Комарова, 1, 03680, Киев, Украина
E-mails: sopilko_i@ukr.net, nadja@ukr.net

Цель: в статье представлен генезис формирования коррупционных систем в советское время. Анализируются предпосылки существования коррупции и их влияние на современные отношения в государственном управлении. **Методы исследования:** использование исторического метода познания позволило концентрировать накопленные научные знания и практику применения антикоррупционного законодательства. **Результаты:** определяются предпосылки низкого уровня эффективности в предотвращении коррупции, указываются пути преодоления таких предпосылок в современном обществе. **Обсуждение проблемы:** искоренение коррупции как явления, учитывая исторический опыт антикоррупционной деятельности.

Ключевые слова: антикоррупционная деятельность, государственное управление, публичные служащие, административное право.

I. Sopilko, N. Armash

CORRUPTION IN UKRAINE AS LEGACY OF THE SOVIET STATE ADMINISTRATION

National Aviation University
Kosmonavtat Komarova Avenue, 1, 03680, Kyiv, Ukraine
E-mails: sopilko_i@ukr.net, nadja@ukr.net

Purpose: the article presents the genesis of the formation of corruption systems in the Soviet era. The preconditions for the existence of corruption and their impact on modern relations in public administration are analyzed. **Research methods:** the use of the historical method of cognition allowed to concentrate the accumulated scientific knowledge and practice of applying anti-corruption legislation. **Results:** the prerequisites of a low level of effectiveness in preventing corruption are identified, ways of overcoming such prerequisites in modern society are indicated. **Discussion of the problem:** the eradication of corruption as a phenomenon, taking into account the historical experience of anti-corruption activities.

Keywords: anti-corruption activity, public administration, public servants, administrative law.