

*Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).  
Спеціальність – 281.  
Державне управління: удосконалення та розвиток. 2023. № 10.*

**DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2023.10.14>  
УДК 351**

*А. С. Євтушенко,  
аспірант кафедри публічної політики, Харківський національний  
університет імені В. Н. Каразіна  
ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0005-0713-7012>*

**ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ ТА  
ПРАВОПОРУШЕНЬ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ  
(МІЖНАРОДНИЙ ТА УКРАЇНСЬКИЙ ДОСВІД)**

*А. Yevtushenko,  
Postgraduate Student of the Department of Public Policy, Kharkiv National  
University named after V. N. Karazin*

**GENERAL CHARACTERISTICS OF CORRUPTION RISKS AND  
OFFENSES IN THE SPHERE OF PUBLIC ADMINISTRATION  
(INTERNATIONAL AND UKRAINIAN EXPERIENCE)**

*У даній статті здійснюється аналіз та доктринальний синтез концептуальних засад корупційних ризиків та правопорушень у сфері публічного управління з точки зору міжнародного та українського досвіду.*

*В результаті проведеного дослідження звернуто увагу на те, що розбудова демократичних та правових ідей є основоположним елементом*

сучасної державної політики України. Водночас, сьогодні процес державотворення в сфері національної безпеки набуває все більшого значення, що незривно пов'язано із подоланням ключових загроз публічно-управлінській діяльності та безпеці в цілому, зокрема корупції як явищу, що прямо та опосередковано підриває основи національної безпеки та впливає на правову свідомість громадян та органів публічного управління.

Зроблено висновок, що в Україні чітко простежується ідея протистояння корупції на всіх рівнях влади і, по суті, визнається, що корупція стала невід'ємним елементом системи управління. Діяльності існуючих правоохоронних органів, які мають окремі повноваження боротьби з корупцією, виявляється замало для повного викорінення цього згубного явища. У такому разі має сенс створити спеціалізовані органи (департаменти, управління, відділи) щодо протидії корупції на всіх рівнях державної влади та місцевого самоврядування, де вони не організовані на цей час. Це дозволить посилити політику протидії корупції, що проводиться в даний час, і ефективніше реалізовувати на практиці заходи державного примусу, що вводяться. Крім того, в даний час необхідно на розглянути питання щодо прийняття приведення у відповідність діючих нормативних актів до міжнародно-правових стандартів.

Акцентовано, що питання, пов'язані з протидією корупції, завжди стоять окремо і є актуальними для демократичних держав, що розвиваються, адже саме корупційні дії посадових осіб органів влади є факторами, які гальмують розвиток країни, обмежують права і свободи громадян і зрештою знижують грошові надходження до бюджетів усіх рівнів. Для ефективної протидії корупційній загрозі вживається комплекс превентивних та профілактичних заходів з боку органів влади та їх посадових осіб, уповноважених здійснювати контрольні функції, натомість, саме через відсутність належних важелів впливу та противаг у сфері публічного управління, відбувається розширення та розвиток корупційних чинників.

*This article analyzes and doctrinally synthesizes the conceptual bases of corruption risks and offenses in the field of public administration from the point of view of international and Ukrainian experience.*

*As a result of the research, attention was drawn to the fact that the development of democratic and legal ideas is a fundamental element of the modern state policy of Ukraine. At the same time, today the process of state-building in the field of national security is gaining more and more importance, which is inextricably linked to overcoming key threats to public administration and security in general, corruption as a phenomenon that directly and indirectly undermines the foundations of national security and affects legal awareness citizens and public administration bodies.*

*It was concluded that the idea of combating corruption at all levels of government is clearly visible in Ukraine, and, in fact, it is recognized that corruption has become an integral element of the management system. The activities of the existing law enforcement agencies, which have separate powers to fight corruption, are not enough to completely eradicate this harmful phenomenon. In this case, it makes sense to create specialized bodies (departments, administrations, departments) to combat corruption at all levels of state power and local self-government, where they are not organized currently. This will make it possible to strengthen the current anti-corruption policy and more effectively implement in practice the measures of state coercion that are being introduced. In addition, at present it is necessary to consider the issue of the adoption of bringing the current normative acts into compliance with international legal standards.*

*It is emphasized that issues related to combating corruption always stand alone and are relevant for developing democratic states, because it is the corrupt actions of government officials that are factors that slow down the country's development, limit the rights and freedoms of citizens, and ultimately reduce monetary income to the budgets of all levels. To effectively counteract the threat of corruption, a complex of preventive and preventive measures is taken by authorities and their officials authorized to carry out control functions, on the other hand, precisely because of the lack of proper levers of influence and counterbalances in the field of public*

*administration, the expansion and development of corruption factors is taking place.*

**Ключові слова:** *управління, публічне управління, державне управління, корупція, корупційні ризики, корупційні правопорушення.*

**Keywords:** *management, public administration, state administration, corruption, corruption risks, corruption offenses.*

**Постановка проблеми.** Розбудова демократичних та правових ідей є основоположним елементом сучасної державної політики України. Водночас, сьогодні процес державотворення в сфері національної безпеки набуває все більшого значення, що незривно пов'язано із подоланням ключових загроз публічно-управлінській діяльності та безпеці в цілому, зокрема корупції як явищу, що прямо та опосередковано підриває основи національної безпеки та впливає на правову свідомість громадян та органів публічного управління.

Теоретико-прикладні аспекти дослідження сутності гібридної війни знайшли своє відображення у наукових працях багатьох вчених: Л.І. Аркуша, О.О. Дудоров, В.С. Лукомський, Є.В. Невмержицький, О.В. Терещук, С.А. Шалгунова. Одним із перших, хто дослідив проблеми корупції та протидії цьому явищу був М.І. Мельник. В той же час, не дивлячись на сталий науковий інтерес чимало аспектів залишаються невирішеними.

Внаслідок чого **метою** даної статті є науковий та обґрунтування концептуальних засад корупційних ризиків та правопорушень у сфері публічного управління з точки зору міжнародного та українського досвіду.

**Виклад основного матеріалу.** Питання, пов'язані з протидією корупції, завжди стоять окремо і є актуальними для демократичних держав, що розвиваються. Адже саме корупційні дії посадових осіб органів влади є факторами, які гальмують розвиток країни, обмежують права і свободи громадян і зрештою знижують грошові надходження до бюджетів усіх рівнів. Для ефективною протидії корупційній загрозі вживається комплекс превентивних та профілактичних заходів з боку органів влади та їх посадових

осіб, уповноважених здійснювати контрольні функції. Однак, як і всі люди, наділені певними владними повноваженнями, вони самі можуть стати суб'єктами корупційної діяльності та завдати ще більшої шкоди суспільству та державі [1, с. 9].

У світі корупція виходить межі кордонів окремих держав і лише акумуляцією спільних зусиль можна їй протидіяти [2, с. 36]. У зв'язку з цим багато держав, що входять до Організації об'єднаних націй (ООН) та Ради Європи, обговорили та прийняли низку міжнародних конвенцій, що сприяють боротьбі з корупцією посадових осіб органів влади. До таких документів належать зокрема: Конвенція Ради Європи «Про відмивання, виявлення, вилучення та конфіскацію доходів від злочинної діяльності» 1990 року, Конвенція Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію 1999 року, Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 року, Конвенція ООН проти корупції 2003 року. Названі міжнародні акти ратифіковані Україною, відтак, вважаються частиною національного законодавства України. Це сприяє вдосконаленню правового механізму, а також посилює ефективність методів протидії корупції [3, с. 125].

У преамбулі конвенцій проти корупції, особливо наголошується, що аналізоване явище негативно впливає на фінансові ринки і наповнюваність бюджетів, практично повністю нівелює ефективність програм розвитку, підриває довіру громадян до органів влади, знижуючи її авторитет, а також ставить під сумнів принципи справедливості судової системи. та неупередженого правосуддя. Крім цього, корупція постає як правопорушення, що має високий ступінь суспільної небезпеки. Непоодинокі випадки, коли за допомогою хабара гарантується укладання вигідних державних і муніципальних контрактів, проведення необхідних експертиз, надання державних послуг, отримання податкових пільг та інші преференції. Вищезгадані міжнародні акти приймаються безпосередньо для протидії корупції на різних рівнях влади. Однак для ефективності їх застосування спочатку необхідно визначити, що таке корупція та її прояви в суспільстві.

В американському юридичному словнику Генрі Блека під корупцією розуміється діяння, вчинене з наміром надати деяку перевагу, несумісну з офіційними обов'язками посадової особи та правами інших осіб. Ратифіковані Росією акти ООН та Ради Європи у своєму змісті перераховують дії, котрі визнаються корупційними, тим самим разом даючи визначення явища корупції [4, с. 43].

Конвенція Ради Європи про кримінальну відповідальність до корупційних діянь насамперед відносить підкуп національних публічних посадових осіб, членів державних та національних публічних зборів, іноземних публічних посадових осіб, членів іноземних публічних зборів, посадових осіб міжнародних організацій, членів міжнародних парламентських зборів, суддів та посадових осіб міжнародних судів; активний та пасивний підкуп у приватному секторі; зловживання впливом у корисливих цілях (у тому числі у сфері митного регулювання); відмивання доходів від злочинів, пов'язаних із корупцією; правопорушення у сфері бухгалтерського обліку.

У Конвенції ООН проти корупції, прийнятої дещо згодом, до перелічених вище додано такі протиправні діяння як розкрадання, незаконне збагачення, неправомірні присвоєння або інші нецільові використання майна посадовцем органу влади та приховування [5, с. 299]. Цілком інший підхід до визначення корупції реалізований у Конвенції Ради Європи про цивільно-правову відповідальність, відтак, корупція означає прохання, пропозицію, дачу або отримання, прямо чи опосередковано, хабара, або будь-якої іншої неналежної переваги, або обіцянки, які спотворюють нормальне виконання будь-якого обов'язку або поведінки, необхідна від одержувача хабара, неналежної переваги чи обіцянки такого.

З аналізу положень названих конвенцій, можна дійти невтішного висновку, що у міжнародне право не вироблена єдина концепція до визначення настільки багатопланового явища як корупція. Вона проявляється досить часто у різних сферах державного регулювання та у абсолютно різних формах [6, с. 80]. Щодо вітчизняних реалій корупційні процеси розвинені досить сильно, що

підтверджується судовою практикою та статистичною інформацією, натомість кількість щоденних вчинених злочинів у сфері корупції, особливо серед службових та посадових осіб публічного управління свідчить, що цього явно не достатньо [7, с. 101]. Подібна ситуація вказує на те, що протидію корупції та заходи її профілактики необхідно здійснювати послідовно та з максимально можливою ефективністю. У зв'язку з цим доцільно проаналізувати деякі нормативні акти розвинених країн із метою розгляду можливості запровадження окремих їх положень у правову систему України. Зокрема, досвід протидії корупції в США та Великій Британії набагато багатший за вітчизняний, що пов'язано, перш за все, з його тривалою апробацією.

У Сполучених Штатах Америки закон «Про корупцію за кордоном» (Foreign Corrupt Practices Act, скорочено – FCPA) був прийнятий у 1977 році і став серйозною на заваді корупції не тільки в США, а й у більшості розвинених держав сучасного світу [8, с. 55]. До цієї події хабарництво та взаємне надання послуг отримання державних вигод вважалося цілком нормальною практикою і було поширено повсюдно. Основою FCPA є положення про боротьбу з хабарництвом, яке забороняє американським емітентам, підприємствам або будь-якій особі в США фізично надавати або обіцяти будь-що, що має цінність, іноземній посадовій особі з наміром отримати або зберегти бізнес [9, с. 503].

Через 25 років, у 2002 році законодавство про протидію корупції в США отримало свій розвиток у Законі Сарбейнза-Окслі (Sarbanes-Oxley Act), який посилив вимоги до фінансової документації організацій, оскільки саме через них йшов основний грошовий потік до бюджетів. Названий нормативно-правовий акт посилив вимоги FCPA щодо положення про бухгалтерський облік і внутрішній контроль, що вимагає від американських емітентів ведення точного бухгалтерського обліку та застосування ефективних систем внутрішнього бухгалтерського контролю, що відображають угоди з розумним ступенем подробности [10, с. 411].

Аналізуючи положення Закону США «Про корупцію за кордоном», можна дійти висновку, що умовно він поділяється на дві відокремлені частини. Перша

частина містить у собі положення про протидію хабарництву та заборону корумпування посадових осіб за кордоном. Норми цієї частини передбачають заборону на обіцянку або передачу коштів або інших предметів, що становлять матеріальну цінність будь-якій іноземній посадовій особі з метою отримання або збереження можливості ведення бізнесу, або отримання іншої незаконної переваги. Друга частина повністю присвячена правилам ведення та надання бухгалтерської документації компанії, а також порядку проведення внутрішнього аудиту (перевірок) у фінансових організаціях.

Норми Закону США «Про корупцію за кордоном» поширюються на корупційні дії правопорушників щодо іноземних посадових осіб. При цьому під терміном «іноземна посадова особа» розуміються співробітники чи цивільні службовці іноземних органів влади, а також працівники громадських міжнародних організацій. Також встановлюється відповідальність представників посадових осіб і посередників, що у передачі коштів та іншого майна, має матеріальну цінність.

В американському законодавстві про протидію корупції трактування поняття «посадова особа» значною мірою ширше, ніж у вітчизняному, адже американський закон конкретизує ці категорії та передбачає заборону грошових платежів менеджерам, директорам та співробітникам установ, що перебувають у державній власності або контролюються державою, або комерційних підприємств, наприклад, кредитних організацій з державною участю, промислових компаній, лікувальних та освітніх установ.

Особливістю FCPA є й те, що його положення стосуються не лише конкретних виплат коштів та передачі інших ресурсів чиновнику, а також щодо обіцянки здійснити такі дії. Тобто, навіть якщо не було факту дачі хабара, але було дано обіцянку його передати, виникає підстава для порушення кримінальної справи про корупцію, що суттєво відрізняється від положень нашого законодавства, в якому карається лише конкретна протиправна дія. Крім цього, Законом США не встановлюється мінімальний розмір суми хабара або вартості подарованої посадовцю речі, наданої послуги. Це становище так

само істотно відрізняється від норм українського законодавства проти корупції. У даному випадку, на думку автора, варто запозичити досвід зарубіжних колег і повністю заборонити прийняття будь-якої вигоди для посадової особи, щоб не стимулювати її до вимушення громадянина, що звернувся, «дарувати» чиновнику будь-які речі незалежно від їх реальної вартості. Тим самим буде посилено відповідальність посадової особи перед громадянами та державою, відпаде необхідність «задобрити» її для здійснення юридично значущої дії.

Слід зазначити, що не всі грошові виплати порушують положення американського антикорупційного законодавства. Має значення кінцева мета, реалізації якої виплачується грошова сума. Під заборону потрапляють лише ті платежі, які спрямовані на те, щоб вплинути на дії одержувача в рамках його офіційних повноважень з метою сприяння отриманню або збереженню для себе (третьох осіб) бізнесу або отримання інших незаконних преференцій. Передбачені нормативними актами платежі на користь держави, такі як податкові відрахування, виплата обов'язкового збору чи мита як не заборонені, а й є обов'язковими [5, с. 33-34].

Щодо другої частини положень FCPA та його логічного продовження в нормах закону Сарбейнза-Окслі про необхідний контроль фінансових установ та перевірку їх документації, встановлені вимоги, на нашу думку, не є надмірними. Грамотно налагоджена система аудиту та документування угод дозволяє наглядовим органам влади мати детальну інформацію про діяльність організації та, у разі проведення розслідування, оцінити рівень порушення закону. З іншого боку, компанії самі зацікавлені у своєчасному наданні вичерпної інформації про свою діяльність контролюючим органам, з метою уникнення матеріальних санкцій з боку держави та запобігання вчиненню правопорушень у сфері корупції своїх підлеглих. На думку автора, чіткий контроль за звітністю юридичних осіб, безперечно, позначається позитивно на профілактиці та виявленні можливих корупційних проявів. Форми і методи роботи співробітників контрольних органів США заслуговують на окрему увагу з метою застосування їх у діяльності аналогічних органів в Україні.

Багато в чому подібним шляхом протидії корупції пішла Великобританія, ухваливши в 2011 році Закон «Про боротьбу з хабарництвом» (Bribery Act – скорочено УКВА). Зазначений закон замінив собою практично все попереднє законодавство Великобританії, яке регулювало антикорупційну діяльність, і стало серйозною підмогою у боротьбі з корупцією у зарубіжних країнах. Названий нормативно-правовий акт має екстериторіальну дію. Таким чином, дія його розпоряджень поширюється на організації, які ведуть діяльність або мають свої філії та представництва на території Великобританії, при цьому не має значення, де конкретно здійснювалися корупційні дії [10, с. 501].

Відсутність дій з боку організації протидії хабарництву УКВА у ст. 7 визначає як злочин, що багато в чому відповідає положенням американського антикорупційного законодавства та активно впроваджується у правові системи розвинених держав. Такий приклад має наслідувати й Україна, внівши відповідні імперативні норми до чинного законодавства.

За прикладом США британське законодавство покладає обов'язки на юридичні особи вживати заходів щодо запобігання активному та пасивному хабарництву. Таким чином, у компаніях створюються спеціальні комітети з протидії хабарництву, що є складовою національної політики дотримання антикорупційного законодавства. Такі підрозділи організації спрямовані на проведення профілактичних заходів із співробітниками щодо неприпустимості прийняття «цінних подарунків», готівки за надання послуг та преференцій третім особам. Розвиток британського інституту аудиту організацій та створення спеціальних комітетів багато в чому має адаптацію норм американського Закону Сарбанса-Окслі 2002 року.

Підсумовуючи аналіз досвіду навіть Великобританії у сфері протидії корупції, можна дійти невтішного висновку, що у цих розвинених державах боротьба з корупцією відбувається у всіх сферах життя, особливу увагу приділяється заходам профілактичного характеру у організаціях, а у суспільстві формується стійке неприйняття цього явища. Вітчизняний законодавець переважно протидіє корупції всередині державного апарату, при цьому

постійно вдосконалюючи форми та методи здійснення антикорупційного контролю.

**Висновки і пропозиції.** Таким чином, в результаті проведеного дослідження стає очевидним, що в Україні чітко простежується ідея протистояння корупції на всіх рівнях влади і, по суті, визнається, що корупція стала невід'ємним елементом системи управління. Діяльності існуючих правоохоронних органів, які мають окремі повноваження боротьби з корупцією, виявляється замало для повного викорінення цього згубного явища. У такому разі має сенс створити спеціалізовані органи (департаменти, управління, відділи) щодо протидії корупції на всіх рівнях державної влади та місцевого самоврядування, де вони не організовані на цей час. Це дозволить посилити політику протидії корупції, що проводиться в даний час, і ефективніше реалізовувати на практиці заходи державного примусу, що вводяться. Крім того, в даний час необхідно на розглянути питання щодо прийняття приведення у відповідність діючих нормативних актів до міжнародно-правових стандартів.

**Перспективи подальших розвідок у даному напрямі** стосуються формуванню та розробленню пропозицій методологічного інструментарію методів та механізмів впровадження антикорупційних аспектів на вітчизняний досвід у сфері публічного управління.

### **Література**

1. Волошенко А.В. Корупція: історичні витоки та сучасні прояви. *Актуальні Проблеми Економіки: науковий економічний журнал*. 2015. №3 (165). С. 8-16.
2. Гаращук В.М., Мухтаєв А.О. Актуальні проблеми боротьби з корупцією в Україні: монографія. Харків : Право, 2010. 144 с.
3. Гладкий В.В. Сутність та значення феномену корупції. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2019. № 18. С. 124-132. URL :

[http://nbuv.gov.ua/UJRN/vprc\\_2019\\_18\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vprc_2019_18_18) (дата звернення 08.09.2023).

4. Задорожний С.А. Сучасні передумови виникнення корупції. Проблеми реалізації державної антикорупційної політики в Україні : зб. наук. пр. Київ : НАДУ, 2011. С. 43 – 46.

5. Мандибура В.О. Корупція: інституційна сутність та механізми подолання. Київ : Парламентське видавництво, 2017. 488 с.

6. Санжаровець В.М. Корупційний делікт у контексті глобалізаційних трансформацій. *Вісник Національного авіаційного університету*. 2012. № 2. С. 80–84.

7. Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії: монографія. Київ : Атіка, 2001. 304 с.

8. Омельченко С.О. Корупція з точки зору різних культур світу. Підприємництво, господарство і право. 2000.№ 3. С. 54–57.

9. Михненко А. М., Руснак О.В., Мудров А.М. Запобігання та протидія корупції : навчальний посібник. Київ : ДННУ “Акад. фін. управління”, 2013. 666 с.

10. Молдован В.В., Мелащенко В.Ф. Конституційне право: навчальний посібник. К, 1996. 617 с.

### References

1. Voloshenko, A.V. (2015), “Corruption: historical origins and modern manifestations”, *Aktual'ni Problemy Ekonomiky: naukovyj ekonomichnyj zhurnal*, vol.3, pp.8-16.

2. Garashchuk, V.M. and Mukhtaev, A.O. (2010), *Aktual'ni problemy borot'by z koruptsiieiu v Ukraini* [Actual problems of fight against corruption in Ukraine], Pravo, Kharkiv, Ukraine.

3. Gladky, V.V. (2019), “The essence and significance of the phenomenon of corruption”, *Visnyk Pivdennoho rehional'noho tsentru Natsional'noi akademii pravovykh nauk Ukrainy*, [Online], vol. 18, available at : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vprc\\_2019\\_18\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vprc_2019_18_18) (Accessed 08 September 2023).

4. Zadorozhny, S.A. (2011), “Modern preconditions for the emergence of corruption”, *Problemy realizatsii derzhavnoi antykoruptsijnoi polityky v Ukraini*, pp. 43-46.
5. Mandibura, V.O. (2017), *Koruptsiia: instytutsijna sutnist' ta mekhanizmy podolannia* [Corruption: institutional essence and mechanisms of overcoming], Parlaments'ke vydavnytstvo, Kyiv, Ukraine.
6. Sanzharovets, V.M. (2012), “Corruption tort in the context of globalization and transformation”, *Visnyk Natsional'noho aviatsijnoho universytetu*, vol.2, pp. 80-84.
7. Melnyk, M.I. (2001), *Korupciya: sutnist', ponyattya, zaxody` proty`diyi: monografiya* [Corruption: essence, concepts, countermeasures: monograph], Atika, Kyiv, Ukraine.
8. Omelchenko, S.O. (2000), “Corruption from the point of view of different cultures of the world”, *Pidpry`emny`cztvo, gospodarstvo i pravo*, vol.3, pp.54-57.
9. Mykhnenko, A.M., Rusnak, O.V. and Mudrov, A.M. (2013), *Zapobigannya ta proty`diya korupciyi : navchal`ny`j posibny`k* [Prevention and counteraction of corruption: a study guide], DNNU “Akad. fin. upravlinnia”, Kyiv, Ukraine.
10. Moldovan, V.V. and Melashchenko, V.F. (1996), *Konsty`tucijne pravo: navchal`ny`j posibny`k* [Constitutional law: textbook], Kyiv, Ukraine.

*Стаття надійшла до редакції 03.10.2023 р.*