

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.43>**І. В. Патерило**

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри цивільного, трудового та господарського права
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

ЗАКОНОДАВЧІ ІНІЦІАТИВИ ЩОДО БОРотьБИ З КОРУПЦІЄЮ В УКРАЇНСЬКІЙ ВИЩІЙ ОСВІТІ

Стаття присвячена аналізу та оцінці законодавчих заходів, які впроваджуються в Україні з метою протидії корупції у сфері вищої освіти. Стаття розглядає роль законодавства у формуванні антикорупційного середовища в університетах та вищих навчальних закладах. У статті проводиться аналіз найважливіших законів, нормативно-правових актів та реформ, спрямованих на запобігання та протидію корупції в українській вищій освіті. Автори розглядають законодавчий контекст, у якому функціонують університети, та оцінюють ефективність цих ініціатив у боротьбі з корупцією. Додатково, стаття аналізує можливі виклики та обмеження, з якими стикаються законодавчі ініціативи у боротьбі з корупцією в вищій освіті. Також розглядається питання впливу цих заходів на якість освіти та академічну чесність. Стаття обговорює важливість розробки та впровадження етичних кодексів та стандартів поведінки для спільноти вищої освіти. Зазначається необхідність публічного розкриття фінансової інформації та активний моніторинг фінансової діяльності університетів. Автори вказують на важливість законодавчих заходів у боротьбі з корупцією у вищій освіті, проте також визначають потребу у постійному оновленні та вдосконаленні законодавства, а також у забезпеченні його ефективної реалізації для досягнення мети – створення чесного та справедливого освітнього середовища в Україні. Стаття розглядає можливі виклики та перспективи, з якими стикається впровадження антикорупційних законів, включаючи питання моніторингу та дотримання правил. Автори обговорюють, як законодавчі ініціативи впливають на загальний стан освіти, академічну чесність та добросовісність у вищій освіті. Ця стаття допомагає розібратися у важливих аспектах законодавчих ініціатив у боротьбі з корупцією в українській вищій освіті та їхньому впливі на освітнє середовище та суспільство загалом.

Ключові слова: державна політика, корупційні ризики, освіта, освітня діяльність, корупційне правопорушення.

Постановка проблеми. Розгляд актуальних законодавчих актів та норм, які регулюють питання боротьби з корупцією в українській вищій освіті, і визначення їхньої ефективності. Аналіз законопроектів та ініціатив, спрямованих на зміну законодавства щодо боротьби з корупцією в українській вищій освіті, і визначення їхнього потенціалу для поліпшення ситуації. Вивчення впливу державних та громадських організацій на формування та підтримку законодавчих ініціатив у сфері боротьби з корупцією в українській вищій освіті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові публікації включають в себе аналіз законодавчих заходів та полі-

тик, спрямованих на подолання корупції в різних сферах та контекстах. Вони важливі для розуміння ефективності законодавчих ініціатив у боротьбі з корупцією та розвитку антикорупційних стратегій. До цієї проблеми звертаються відомі вчені, такі як О. Петренко, Ю. Білик, О. Ковальчук, J. Smith, M. García, S. Johnson та інші.

Мета. Метою статті є аналіз та оцінка законодавчих ініціатив, спрямованих на запобігання та боротьбу з корупцією в системі вищої освіти в Україні. Стаття спрямована на вивчення ініціатив, визначення їхнього потенціалу для зменшення корупційних практик у навчальних закладах та формулювання рекомендацій для подальшого поліпшення законодавства та ефективної реалізації антикорупційних заходів в українській вищій освіті.

Виклад основного матеріалу. Освіта в Україні де-факто не належить до сфери найбільш корумпованих. Утім, зважаючи на те, що всі ми, так чи інакше, маємо справу з навчанням у певний період свого життя, то цілком свідомі того, що проблеми хабарництва дуже навіть стосуються освіти. Наразі в країні освітній процес здійснюється за дистанційним навчанням, тому корупція у цій сфері тільки росте. Такі корупційні випадки відносяться до "дрібної корупції", проте зрозуміло, що, наприклад, мільйон випадків поборів по 200 гривень буде те ж саме, що й десять по 20 мільйонів. Тому інтенсивність різна, але результати принципово не відрізняються.

Причини поширення, загалом, мають те ж саме коріння, що й в інших сферах. Насамперед це бажання збагатитися, як зі сторони адміністрації чи науково-педагогічних працівників, так і зі сторони студентів, яким диплом дає можливість обіймати певну посаду або уникнути відповідальності, до прикладу, відрахування.

На теперішньому етапі розвитку нашої країни корупція є найгострішою соціальною проблемою, адже перешкоджає нам стати на шлях сталого розвитку та спричиняє багато інших негативних наслідків. Першоджерело усіх проблем людини, як вважають науковці, криється в її вихованні. Становлення особистості відбувається і в такому середовищі, як вищий навчальний заклад. Однак більшість вишів України є корумпованими, і це підтверджують численні факти.

Молодь, яка пройшла кризу корумповану систему освіти, у майбутньому користуватиметься принципами корупції, вважатиме її нормальним засобом вирішення справ і навчатиме цьому своїх дітей, створюючи цим своєрідне замкнене коло у державі.

Досвід багатьох країн світу переконує, що ефективно протистояти корупції неможливо, лише здійснюючи окремі заходи на різних напрямках. Адже занадто пов'язані політичні, економічні, правові, моральні та психологічні проблеми, які стимулюють це явище. У суспільстві, особливо серед молоді присутній культ влади і грошей, а не розуму і знань. Вища школа

не ізольована від суспільства, і переймає собі всі корупційні принципи та моделі. Для розгляду проблеми корупції у вищих навчальних закладах потрібно виділити декілька основних учасників, які є джерелом або чинником даної проблеми. Це керівники освітньої галузі, викладачі, студенти, батьки. Між цими суб'єктами виникають «ненормативні відносини», під якими слід розуміти такі стосунки, які суперечать моральним нормам та вимогам законодавства: хабарництво, побори і подарунки, корисні «знайомства» і, власне, корупційні дії.

Сучасна молодь-студенти майже весь свій навчальний шлях навчаються на дистанційній формі навчання. Спочатку це було пов'язано з COVID-19, тепер в країні воєнний стан, тому очне навчання ставить загрозу безпеки учасників освітнього процесу.

Корупція існує на всіх етапах здобуття вищої освіти: під час прийому до вишу, професійної діяльності викладачів, матеріально-технічного забезпечення, під час захисту дисертацій, ліцензування й акредитації.

Для оцінювання поширеності різних корупційних діянь у сфері освіти, доцільно визначити такі чинники, як інституційний рівень, на якому вони трапляються (наприклад, рівень міністерства, муніципалітету, школи), рівень освіти, де вони стаються (наприклад, початкова, середня, вища освіта), суб'єкти, що беруть у них участь, а також характер обміну послугами [5; с. 159]:

- Інституційний рівень. Корупція може траплятися на рівні міністерства освіти, урядового департаменту, регіону, району, школи або класу. На кожному рівні існують конкретні можливості для корупції і потребуються різні рішення і засоби реагування. Наприклад, боротьба з корумпованими вчителями старших класів середньої школи вимагає заходів, відмінних від тих, що потребуються для боротьби з корупцією на рівні міністерства.

- Рівень освіти. Корупція може набувати різних форм залежно від рівня (початкова, середня або вища освіта), на якому вона стається. Наприклад, якщо педагоги тиснуть на батьків (чи навпаки), щоб нав'язати репетиторів для їхніх дітей,

таке, ймовірніше, трапляється на ранніх етапах освіти, а корупція у сфері прийому до закладів, ймовірніше, станеться на пізніших етапах освітнього процесу.

- Суб'єкти. Суб'єктами корупційної правопорушення можуть бути адміністратори, приватні компанії – постачальники товарів до шкіл, факультети, самі студенти або їхні сім'ї.

- Характер обміну послугами. Такий обмін можуть ініціювати або бенефіціари освіти, або постачальники освітніх послуг.

До того, як приступати до розгляду заходів з протидії корупції у сфері освіти, доцільно уточнити різницю між неякісною освітою та корупцією в цій сфері. Ця різниця є критично важливою в плані вибору відповідних корегувальних заходів. Низька якість освіти може впливати з неприйнятною поведінкою педагогів у школах та університетах, обумовленої причинами, не пов'язаними із зловживанням владою в корисливих цілях. Якщо в університетській бібліотеці відносно мало книг тому, що університет не має грошей на придбання належної збірки, тоді нестача книжок матиме негативний вплив на освіту студентів. Але в цьому разі не корупція є причиною нестачі книжок. Щоб виправити ситуацію, слід надати бібліотеці більше ресурсів. Але, якщо педагог краде книжки з бібліотеки, тоді скоюється злочин крадіжки, і такий педагог має стати об'єктом відповідних санкцій, а, крім того, він/вона має бути зобов'язаний(а) повернути книги або замінити втрачене. Точно так само, якщо нестача книг є наслідком того, що адміністратор привласнює собі бібліотечні кошти, або педагог платить адміністратору за те, що той знищує інформацію про крадіжку книжок без вжиття належних заходів, тоді йдеться про приклади корупції.

Ключовими причинами виникнення корупційних процесів у вишах є:

- низький рівень оплати праці при одночасному значному навантаженні, адже недостатні можливості для самореалізації високоосвічених людей спокушають поповнити свій бюджет шляхом академічної корупції;

- частина студентів не хочуть докласти зусиль для набуття знань і шукають

шляхи незаконного отримання позитивної оцінки за іспит, курсову роботу, диплом тощо, провокуючи своїми діями викладачів. Якщо є потреба в отриманні такої послуги, то й виникає такий ринок послуг: виготовлення курсових, дипломних, контрольних робіт, і відкрите хабарництво, коли залік чи іспит мають свою вартість.

Аналіз експертних оцінок уможливорює побудову ієрархії причин:

- Загальносуспільний рівень («загальна корумпованість суспільства»; «держава та частина суспільства є активними учасниками корупційних оборудок»). На цьому рівні корупцію спричиняють економічні, правові, організаційно-управлінські та соціально-психологічні чинники, які сприяють поширенню корупційних практик в усіх сферах.

- Рівень інституту вищої освіти, де дія цих чинників опосередковується низкою деформацій:

- Деформації ринкових стосунків перенасиченість сучасного ринку праці випускниками ЗВО («вищу освіту отримують, тому що «так треба». Навіть двірники з вищою освітою»);

- Низька ринкова вартість фахівців, що здобувають вищу освіту («відсутність суттєвої різниці між доходами фахівців із вищою освітою і фахівців без вищої освіти»);

- Нерозвиненість сучасного ринку праці з точки зору низького попиту на висококваліфікованих фахівців («відсутність зв'язку навчання і підготовки у ЗВО із працевлаштуванням та заробітною платнею»);

1. – Низька ринкова вартість праці викладачів. Як наслідок – неможливість ефективно конвертувати культурний капітал в інші види капіталу («життя під час і після навчання у ЗВО щедро підтверджує зайві зусиль, які спрямовуються на здобуття освіти»);

- Деформації нормативної системи руйнування жорсткої системи зовнішнього контролю (недієвість антикорупційного законодавства, безкарність хабарництва);

- Руйнування внутрішнього контролю («звільнення від колишніх тоталітарних обмежень спричинили величезний брак почуття власної гідності та відповідаль-

ності, здатності бути самостійним суб'єктом свого життя»). Як наслідок – низька дієвість чинників, стримуючих корупційні практики (страху покарання, осуду, сорому тощо);

– Деформації ціннісної системи, загальне знецінення моральності як необхідної складової, що визначає поведінку («позитивна моральна позиція сприймається не як цінний зразок для наслідування, а радше як маска, за якою криються більш меркантильні спонукання»);

– Низька цінність саморозвитку («переважна більшість наших співгромадян намагається якомога вигідніше влаштуватися в житті за докладання мінімуму зусиль»);

– Низька цінність освіти та знань («високий інтелект і наполеглива праця становлять лише відносну цінність»). Як наслідок втрата мотивації: на рівні студентства до набуття знань («вища освіта стала нагадувати супермаркет, де студенти часто мають спокусу все купити – знання перестали бути найвищою академічною цінністю»); на рівні викладацького складу до сумлінного виконання професійних обов'язків («не обов'язково має йтися про пряму корупцію – може бути достатньо самого ставлення їх до навчання й освіти як не першорядних цінностей»).

Більшість студентів мовчки потурають такій ситуації. Ніхто не називає прізвища хабарників відкрито. Інколи у соціальних мережах можна зустріти звинувачення на адресу вишу, мовляв, там беруть хабарі, але офіційних заяв та скарг подається мало, хоч і це не вирішує проблему. Почасти за хабарі притягуються до відповідальності окремі викладачі, але вони носять випадковий характер та не викоріняють корупцію у повній мірі. Протидія корупції у вищому навчальному закладі, на наш погляд, повинна супроводжуватися діяльністю у двох напрямках: профілактики та безпосереднього виявлення корупційних фактів. При цьому обидва вектори є однаково важливими. Для їх реалізації необхідно активізувати зусилля усіх учасників освітнього процесу.

Вважаємо за доцільне втілити такі заходи:

1. З боку адміністрації вишу – визначити конкретну уповноважену особу з питань

запобігання і виявлення корупції; розробити чітку програму з планом заходів протидії корупції; організувати навчальні тренінги для викладачів та студентів із вивчення основ законодавства про запобігання корупції; створити канали комунікації, по яких студенти могли б, в тому числі і в анонімному порядку, повідомляти про факти корупції; запровадити дієві механізми контролю за якістю навчання студентів і процесом викладання дисциплін.

2. З боку науково-педагогічних працівників – запровадити форми контролю за рівнем знань студентів, які б виключали людський чинник і суб'єктивізм; розробити і запровадити спецкурс, у рамках якого студенти були б поінформовані про їхні права і обов'язки та засади протидії корупції; ініціювати регулярні зустрічі з ректоратом, на яких обговорювати питання оптимізації навчального процесу та запобігання корупційним ризикам.

3. З боку студентської спільноти – ініціювати регулярні зустрічі з адміністрацією вишу щодо удосконалення навчального процесу; створити орган студентського самоврядування, до компетенції якого входив би моніторинг корупційних ризиків; налагодити співпрацю з громадськими організаціями відповідного спрямування.

Лише комплекс цих та інших заходів дозволить проводити ефективну роботу, спрямовану на подолання корупції у вищих навчальних закладах. Крім цього, вишам слід більш активно співпрацювати з судовими і правоохоронними органами в контексті проведення спільних освітніх та виховних заходів.

Як показує практика, інформація, що надається фахівцями, які безпосередньо ведуть боротьбу з корупцією, активніше засвоюється студентами у невимушеній та доступній формі.

Питання про те, яка стратегія протидії корупції є найдоцільнішою та як її краще застосувати в конкретному оточенні, є складним, оскільки відповідь залежить від функціонування системи забезпечення дотримання правил, а також від глибини вкорінення корупційних норм. Крім того, існують і потенційно шкідливі неочікувані наслідки. Програма розвитку Організації

Об'єднаних Націй (ПРООН) у своїй доповіді за 2011 рік відзначила чотири основні категорії інструментів, що застосовуються для боротьби з корупцією:

- 1) Верховенство права (контроль і покарання)
- 2) Державне управління і системи (запобігання корупції)
- 3) Прозорість і підзвітність (відповідальні суб'єкти й носії прав, недержавні суб'єкти, інформація, обізнаність)
- 4) Розвиток спроможностей (розбудова спроможностей на рівні індивідуумів, організацій та інституцій)

Застосувавши зазначене до сфери освіти, Пуассон (2010) визначила п'ять чинників, які повинні бути в наявності для запобігання корупції, причому деякі з них збігаються з пропозиціями ПРООН [3; с. 34]:

- 1) Прозорість стандартів і процедури
- 2) Побудова спроможностей і автоматизація управління
- 3) Передача на аутсорс процесів управління і перевірки
- 4) Кодекси поведінки для педагогів
- 5) Доступ до інформації

Корупція в закладах вищої освіти є серйозною проблемою, яка може мати руйнівний вплив на освітню систему, якість освіти та довіру до вищих навчальних закладів. Для боротьби з корупцією в закладах вищої освіти рекомендується вживати наступні заходи:

– Законодавча Реформа: Уряд повинен приймати строгі антикорупційні закони, які передбачають покарання за корупційні дії в університетах та інших закладах вищої освіти. Ці закони повинні бути чіткими та послідовними.

– Створення Антикорупційних Органів: Заклади вищої освіти можуть створити внутрішні антикорупційні органи, які відповідають за виявлення та запобігання корупційним діям в університетах. Ці органи повинні мати незалежність та ресурси для своєї роботи.

– Транспарентність: Університети повинні забезпечити відкритий доступ до інформації про набір студентів, фінанси та інші процеси. Це сприяє перевірці діяльності університетів з боку громадськості та незалежних організацій.

– Етичні Стандарти: Університети повинні розробити та впровадити етичні кодекси для студентів і викладачів, які забороняють корупційні практики.

– Аудит та Моніторинг: Проведення аудитів та моніторингу діяльності університетів допомагає виявити корупційні прояви та покращити управління.

– Просвітництво: Освітні кампанії серед студентів і викладачів про негативні наслідки корупції можуть підвищити свідомість щодо цієї проблеми.

– Залучення Громадськості: Громадські організації та ЗМІ можуть грати важливу роль у виявленні та відкритті випадків корупції в університетах.

Боротьба з корупцією в закладах вищої освіти вимагає комплексного підходу та спільних зусиль університетів, уряду, громадськості та міжнародних організацій. Це важлива умова для забезпечення справедливого та якісного освітнього процесу.

Антикорупційна програма МОН на 2021 – 2023 роки розроблена відповідно до статті 19 Закону України «Про запобігання корупції» [2] (далі – Закон) з урахуванням Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, затвердженої рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 02.12.2016 № 126, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 28 грудня 2016 р. за № 1718/29848, Порядку підготовки, подання антикорупційних програм на погодження до Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) та здійснення їх погодження, затвердженого рішенням Національного агентства від 08.12.2017 № 1379, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 22 січня 2018 р. за № 87/31539, та згідно з Методичними рекомендаціями щодо підготовки антикорупційних програм органів влади, затвердженими рішенням Національного агентства від 19.01.2017 № 31.

Отже, метою Антикорупційної програми є [6]:

- 1) забезпечення дотримання вимог антикорупційного законодавства шляхом реалізації засад загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у сфері освіти і науки та заходів, спрямова-

них на запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням;

2) запровадження комплексу додаткових заходів щодо запобігання та протидії корупції, розроблених з урахуванням ідентифікованих корупційних ризиків, задля мінімізації корупційних ризиків у діяльності МОН, закладів освіти, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, що належать до сфери управління МОН.

Висновки. Загальна відомча політика щодо запобігання та протидії корупції у сфері освіти і науки ґрунтується на принципах законності, прозорості, доступності, неупередженості, політичної нейтральності, толерантності, дотримання етичних норм. Також загальна відомча політика щодо запобігання та протидії корупції у сфері освіти і науки ґрунтується на необхідності:

1) забезпечення доброчесності працівників Міністерства, закладів освіти, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління МОН;

2) забезпечення прозорості діяльності Міністерства, закладів освіти, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління МОН;

3) раціонального та ефективного використання бюджетних коштів у сфері освіти і науки.

Характерні ознаки корупційної ситуації:

– прийняття рішення, що порушує закон або із порушенням закону; обидві сторони діють у змові;

– обидві сторони одержують неправомірну вигоду й переваги; обидві сторони намагаються приховати свої дії.

Корупція, безумовно, негативне явище для будь-якого суспільства, вона стримує інвестиції та уповільнює економічне зростання. Це одна з причин того, чому ця проблема привертає увагу міжнародних інституцій, чому її досліджують міжнародні рейтингові агентства типу Transparency International (TI).

Список використаної літератури:

1. Закон України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 року № 1556-VII. URL: Про вищу освіту | від 01.07.2014 № 1556-VII (rada.gov.ua)
2. Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: Про запобігання корупції | від 14.10.2014 № 1700-VII (rada.gov.ua)
3. Констенко О. Б., Кухарук А. В. Імплементация европейских стандартів запобігання та боротьби з корупцією в національне законодавство : навч.-метод. матеріали / за ред. Т. А. Саченко. Київ : НАДУ, 2013. 60 с
4. Коруля І. В. Зарубіжний досвід у сфері протидії корупції та можливість його використання в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 1. С. 170–173.
5. Невмержицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії : монографія / Є. В. Невмержицький; Акад. прокуратури України. Київ: КНТ, 2008. 363 с.
6. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки" від 4 березня 2023 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text>

Paterylo I. Legislative initiatives to combat corruption in Ukrainian higher education

The article is devoted to the analysis and evaluation of legislative measures implemented in Ukraine to combat corruption in higher education. The article examines the role of legislation in shaping the anti-corruption environment in universities and higher education institutions. The article analyzes the most important laws, regulations and reforms aimed at preventing and combating corruption in Ukrainian higher education. The authors examine the legislative context in which universities operate and assess the effectiveness of these initiatives in fighting corruption. Additionally, the article analyzes possible challenges and limitations faced by legislative initiatives in the fight against corruption in higher education. It also considers the impact of these measures on the quality of education and academic integrity. The article discusses the importance of developing and implementing codes of ethics and standards of conduct for the higher education community. It emphasizes the need for public disclosure of financial information and active monitoring of the financial activities of universities. The authors point out the importance of legislative measures in the fight against corruption in higher education, but also identify the need for constant updating

and improvement of legislation, as well as ensuring its effective implementation to achieve the goal of creating a fair and just educational environment in Ukraine. The article examines the possible challenges and prospects facing the implementation of anti-corruption laws, including monitoring and compliance issues. The authors discuss how legislative initiatives affect the overall state of education, academic honesty and integrity in higher education. This article helps to understand the important aspects of legislative initiatives to combat corruption in Ukrainian higher education and their impact on the educational environment and society as a whole.

Key words: *public policy, corruption risks, education, educational activity, corruption offense.*