

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
НАВЧАЛЬНО–НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ НЕПРЕРЕВНОЇ ОСВІТИ  
Кафедра публічного управління та адміністрування

ДОПУСТИТИ ДО ЗАХИСТУ  
Завідувач випускової кафедри  
\_\_\_\_\_ Н.М. Грущинська  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2020 р.

**ДИПЛОМНА РОБОТА  
(ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА)**

ВИПУСКНИКА ОСВІТНЬО-КВАЛІФІКАЦІЙНОГО РІВНЯ  
«МАГІСТР»

За освітньо–професійною програмою «Управління та адміністрування в  
авіаційній галузі»

**Тема: «Корупція як соціально-правове явище: міжнародний досвід та  
особливості в Україні»**

Виконавець: студент групи УА–204Мз Щербина Ольга В’ячеславівна  
студент, група, П.І.Б.

Керівник: кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного  
управління та адміністрування Алімова Світлана Леонідівна  
науковий ступінь, вчене звання, П.І.Б.

Консультанти з окремих розділів  
пояснювальної записки: \_\_\_\_\_ к.н. з держ. упр., доцент Алімова С.Л.  
підпис, П.І.Б.

Нормоконтролер: \_\_\_\_\_ к.н. з держ. упр., доцент Алімова С.Л.

Київ 2020

# НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Навчально-науковий інститут неперервної освіти  
Кафедра публічного управління та адміністрування  
спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

ЗАТВЕРДЖУЮ:  
Завідувач кафедри  
\_\_\_\_\_ Н.М. Грущинська  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2020р.

## **ЗАВДАННЯ** **на виконання дипломної роботи** **Щербини Ольги В'ячеславівни**

1. Тема роботи: «Корупція як соціально-правове явище: міжнародний досвід та особливості в Україні», затверджена наказом ректора від «30» листопада 2020 р. № 2361/ст.

2. Термін виконання роботи: з 05.10.2020 р. по 31.12.2020 р.

3. Вихідні дані до роботи: теоретичні відомості щодо особливостей антикорупційної політики в Україні.

4.Зміст пояснювальної записки:

корупція як соціально-правове явище

міжнародний досвід протидії корупції

особливості антикорупційної політики в Україні

5. Перелік обов'язкового ілюстративного матеріалу: 3 таблиці, 2 рисунка.

Розроблена презентація в Microsoft Office Power Point (15 сл.)

## 6. Календарний план–графік

№ з\п	Завдання	Термін виконання	Відмітка про виконання
1	Вибрати тему дипломної роботи	05.10.2020-13.10.2020	Виконано
2	Затвердити тему і план роботи у наукового керівника, завідувача кафедри	14.10.2020-31.10.2020	Виконано
3	Визначити статистичну, інформаційну базу дослідження, скласти бібліографію	01.11.2020-05.11.2020	Виконано
4	Оформити і обговорити з науковим керівником перший розділ роботи	06.11.2020-14.11.2020	Виконано
5	Оформити і обговорити з науковим керівником другий розділ роботи	15.11.2020-30.11.2020	Виконано
6	Оформити і обговорити з науковим керівником третій розділ роботи	01.12.2020-08.12.2020	Виконано
7	Доопрацювати роботу, оформити її кінцевий варіант	09.12.2020-11.12.2020	Виконано
8	Підготуватися та взяти участь у попередньому захисті роботи	12.12.2020-15.12.2020	Виконано
9	Отримати відгук керівника та рецензію	16.12.2020-18.12.2020	Виконано
10	Підготувати доповідь на захист	19.12.2020-31.12.2020	Виконано

## 7. Консультанти з окремих розділів

Назва розділу	Консультант (посада, П.І.Б)	Дата, підпис	
		Завдання видав	Завдання прийняв
1. Корупція як соціально-правове явище	к.н. з держ. упр., доцент Алімова С.Л.	06.11.2020	06.11.2020
2. Міжнародний досвід протидії корупції	к.н. з держ. упр., доцент Алімова С.Л.	15.11.2020	15.11.2020
3. Особливості антикорупційної політики в Україні	к.н. з держ. упр., доцент Алімова С.Л.	01.12.2020	01.12.2020

8. Дата видачі завдання: 05.10.2020 р.

Керівник дипломної роботи \_\_\_\_\_ к.н. з держ. упр., доцент Алімова С.Л.

Завдання прийняв до виконання \_\_\_\_\_ Щербина О.В.

## РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка до дипломної роботи «Корупція як соціально–правове явище: міжнародний досвід та особливості в Україні»:

99 с., 2 рис., 3 табл., 57 літературних джерел.

Об’єкт дослідження: корупція як соціально-правове явище, заходи боротьби з нею в Україні та інших країнах.

Мета роботи: дослідити поняття корупції як соціально-правового явища, особливості протидії корупції в інших країнах, антикорупційну політику України часів незалежності.

Методи дослідження: загальнонаукові методи, аналіз, порівняння, узагальнення.

Результати дипломної роботи рекомендується використовувати під час проведення наукових досліджень та в практичній діяльності фахівців з публічного управління та адміністрування.

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ, ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ,  
ЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b>	7
<b>РОЗДІЛ 1. КОРУПЦІЯ ЯК СОЦІАЛЬНО–ПРАВОВЕ ЯВИЩЕ</b>	10
1.1. Історичні витоки корупції	10
1.2. Сутність корупції	21
<b>РОЗДІЛ 2. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ</b>	38
2.1. Запобігання та протидія корупції на основі азіатської та скандинавської моделей	38
2.2. Подолання корупції на досвіді Сінгапуру	45
2.3. Подолання корупції на досвіді Естонії	54
<b>РОЗДІЛ 3. ОСОБЛИВОСТІ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ</b>	64
3.1. Національне антикорупційне законодавство	64
3.2. Суб’єкти протидії корупції в Україні	67
3.3. Реалізація окремих заходів державної антикорупційної політики	76
<b>ВИСНОВКИ</b>	89
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b>	94
Додаток А	100

## **ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ ТА ТЕРМІНІВ**

ГРЕКО (GRECO) – Група держав проти корупції

ЄС – Європейський союз

НАТО (NATO)– Організація Північноатлантичного договору (North Atlantic Treaty Organization)

ООН – Організація Об'єднаних Націй

Індекс сприйняття корупції – показник, який з 1995 року розраховується міжнародною організацією Transparency International на основі 13 досліджень міжнародних установ і дослідницьких центрів.

Клептократія – термін, яким позначають владу крадіїв, систему влади в умовах якої корупція та фінансові зловживання державних чиновників та політиків стають одним з основних стрижнів життя суспільства, основні державні рішення мотивовані, в першу чергу, безпосередньою матеріальною зацікавленістю вузької групи осіб, які ці рішення приймають.

Меритократія – принцип управління, згідно з яким керівні пости повинні займати найздібніші люди, незалежно від їхнього соціального чи економічного походження.

## ВСТУП

*Актуальність теми.* Корупція є однією з найактуальніших соціальних проблем сучасності. Наслідки корупції відчуваються в реальному соціальному житті, позначається на його рівні, ступені захищеності громадян, забезпеченні їх прав і свобод. Корупція – явище, яке виникає майже одночасно з виникненням держави, тому викоринити корупцію, безперечно, важко. Досвід боротьби з корупцією, у тому числі міжнародний, свідчить, що ліквідувати корупцію як соціальне зло повністю майже неможливо. Метою антикорупційної політики повинно стати зменшення рівня корупції в суспільстві, зміна її характеру, обмеження її впливу на соціальні, політичні та економічні процеси.

У корупції знайшла відображення психологія конкретних індивідів. Буде чи не буде вчинено корупційне діяння, залежить від конкретної особистості. Коли держава створює для своїх громадян умови примусу, то це породжує нездорову систему і має негативний вплив на суспільство. За умов панування правового нігілізму, соціальної нестабільності і невпевненості у своєму майбутньому, культивуванні психології користолюбства і жадібності, падіння моральності, відсутності чіткої ідеології державної служби державному службовцю, який, умовно кажучи, стоїть перед вибором: чесно виконати свій обов'язок чи зловжити владою або посадовим становищем, – легше схилитися до корупційної форми поведінки.

В Україні корупції є однією з головних проблем, яка потребує негайного розв'язання. Корупція в Україні стала складним соціальним явищем, що негативно впливає на різні сторони суспільного життя: економіку, політику, управління, соціальну і правову сфери, громадську свідомість, міжнародні відносини. Корумповані відносини все більше витісняють правові, етичні відносини між людьми, із аномалії поступово перетворюються у норму поведінки.

Заходом ефективної боротьби з корупцією є адекватний комплекс законодавчих норм, що забороняють такі форми неправомірної поведінки, які спричиняють шкоду державі та громадянам. Крім того, до цього комплексу

мають бути віднесені не тільки законодавчо закріплені заборони, але і такі заходи, які повинні упереджувати корупцію, спрямовані на локалізацію та ліквідацію самих причин корупції. Отже, у такому контексті проблема боротьби з корупцією відходить від методології тільки покарання за корупцію, як це сьогодні має місце, і спрямовується на боротьбу з виникненням причин та умов для корупції.

Рівень корупції в Україні надзвичайно високий. Це може серйозно підірвати перспективи економічного зростання, оскільки створює, серед іншого, перешкоди для приватних інвестицій. Зниження рівня корупції є вкрай важливим для прискорення процесу економічного зближення з іншими європейськими країнами. Порівняння з іншими країнами регіону допомагає визначити найкращі методики для боротьби з корупцією.

Зменшення рівня корупції до безпечного в Україні, можливе лише за умови вивчення та втілення в життя закордонного досвіду боротьби із цим вкрай негативним соціальним явищем, в першу чергу успішно діючих в інших країнах політичних, правових та організаційних механізмів подолання корупції. Виділення та вивчення закордонних програм, які спрямовані на протидію хабарництву та корупції, що довели на практиці свою ефективність, являє собою величезні перспективи для запозичення позитивного іноземного досвіду.

Актуальність теми зумовлюється існуванням проблеми корупції в Україні, а також курсом України на європейську інтеграцію, що на сьогодні є необхідною умовою ефективного розвитку держави. Становлення демократичної, правової держави, розвиток громадянського та інформаційного суспільства, європейська інтеграція України, проведення реформ вимагають рішучих дій щодо боротьби з корупцією.

*Мета і зміст поставлених завдань.* Дослідити поняття корупції як соціально-правового явища, особливості протидії корупції в інших країнах, антикорупційну політику України часів незалежності.

Для досягнення мети вирішувались наступні завдання:

вивчення корупції як історичного явища, сутності та моделей корупції;



дослідження міжнародного досвіду протидії корупції розвинених країн, зокрема, Сінгапуру та Естонії;

дослідження антикорупційної політики України з часу проголошення незалежності по сьогоднішній день.

*Об'єктом дослідження є корупція як соціально-правове явище, заходи боротьби з нею в Україні та інших країнах.*

*Предметом дослідження є особливості протидії корупції іншими країнами та боротьби з корупцією Україною.*

*Методи дослідження.* У дипломній роботі використовуються загальнонаукові методи, а також такі методи, як аналіз, порівняння, узагальнення.

## РОЗДІЛ 1. КОРУПЦІЯ ЯК СОЦІАЛЬНО–ПРАВОВЕ ЯВИЩЕ

### 1.1. Історичні витoki корупції

Витoki корупції сягають у первісне суспільство та, цілком вірогідно, що вони пов'язані з язичницькими віруваннями. З появою свідомості людина опинилася один на один з ворожим для неї зовнішнім світом – природою. Незрозумілі первісній людині явища природи: урагани, пожежі, повені, всілякі хвороби загрожували виживанню роду. Інші сусідні племена прагнули заволодіти її територією полювання. Виникли ритуали і жертвопринесення. Подарунок (підкуп) став невід'ємною частиною релігійного (духовного) життя людини.

Згодом з'явилися перші служителі культу, шамани, як посередники між світом людини і світом духів, які, використовуючи свій вплив, можуть навести порчу, завдати іншої шкоди. Страх викликав бажання задобрити шамана – заздалегідь зробити йому подарунок як плату за спілкування з духами, і як преміальні за досягнення бажаного результату. Подарунок шаману одночасно був його підкупом і оплатою праці.

Одночасно, процедура подарунку (підкупу) розвивалася і в світському житті – між племенами з метою встановити добросусідські, родинні зв'язки та як плата за користування мисливськими угіддями, за прохід через територію тощо. Збройні напади на сусідів, які здійснювались з метою їх пограбування, стали джерелом доходу, що призводило до встановлення звичаю відкупу від погромів шляхом принесення подарунка (підкупу) між союзами племен. Проте, на даному етапі відносин подарунок (підкуп) не можна було вважати шкідливим явищем, навпаки, це відіграло позитивну роль, оскільки звільнялись від повсякденних побутових турбот особи, які здійснювали управління в окремо сформованому суспільстві. Особа, яка приносила подарунок, не мала права розраховувати на безвідмовну прихильну реакцію, вона могла лише сподіватися на неї. Це призвело до трансформації відносин подарунку (підкупу) в посадові (службові, соціальні) привілеї, що традиційно повинні були надаватися особі, яка займала

певне соціальне становище в організованому об'єднанні людей за певними інтересами на визначеній території [1].

З виникненням держави і права соціальні відносини нерівності перетворились на державно–владні відносини, яким притаманні такі ознаки, як поява особливої категорії людей – управлінців, наявність державного апарату, самостійного фонду матеріальних засобів, суверенітету, правотворчості. Цей період суспільних відносин можна визначити як період створення та формування системи державного управління. Виникла вертикаль розподілу влади, в якій кожен чиновник наділений визначеними повноваженнями на підвідомчій йому території; привілеями наділені лише ті, хто займає владно управлінські посади в державі. Чиновники на місцях здійснювали збір коштів, на свій розсуд надавали у власність певні блага або відмовляли в їх наданні, виконували прийняті ними рішення, застосовували силу. Тотожні функції лише щодо більшої кількості людей на більшій території виконували чиновники вищих ланок. Збір матеріальних коштів у централізований державний фонд здійснювався чиновниками на місцях, які, вилучивши з нього свою частку, залишок передавали вищим і так далі – аж до вершини піраміди влади.

Держави, залежно від суспільно–правового розвитку та інтересів класових верст, які перебували при владі, вносили в законодавство окремі склади правопорушень, які можна назвати корупційними.

Так, в законах Царя Хаммурапі (1792–1750 рр. до н.е.) згадується таке посадове правопорушення, як зловживання своїми повноваженнями або перевищення своїх повноважень з метою заволодіння чужим майном. Закони Драконта (621 р до н.е.) встановлювали відповідальність за підкуп у вигляді штрафу в десятикратному розмірі від суми отриманого подарунку. У Древньому Китаї формується уявлення про належну поведінку чиновника. Зокрема, відомими є постанови про чиновників Шан Яна, в яких були сформовані певні вимоги до них: «Хороший чиновник – це той, який добре знає закони, служить правителю і непідкупний».

Багато приписів містять і Закони Ману (Стародавня Індія) (II ст. до н.е. – II ст. н.е.) про поведінку правителів. Наприклад – «Цар повинен карати всіх людей, призначених управляти громадськими справами, які, з метою наживи, завдають шкоди громадськості. Цар повинен позбавляти їх власності. Тих, хто розбещують його міністрів, цар повинен вбивати» [2].

Аналізуючи Закони Дванадцяти таблиць, можна дійти висновку, що боротьба з корупцією в Стародавньому Римі почалася у 451 – 450 роках до н.е. Зокрема, Закони містять такий припис: «Невже ти будеш вважати суворим правило закону, що карає смертною карою того суддю, який призначений для розгляду справи і був викритий в тому, що прийняв грошову винагороду за несправедливе рішення». Фактично, мова йде лише про хабарництво при здійсненні судочинства.

Таким чином, корупція як протиправне винне каране діяння в Стародавньому Римі мала ознаки правопорушень у судочинстві: підкуп суддів, фальсифікація доказів, умисні обмови, неправдиві покази. Злочинні діяння, такі як: продаж посад, патронаж, свавілля, здійснені з метою наживи, подарунки чиновникам в Стародавньому Римі не вважалися аморальними [3].

Стародавні римляни поняттям «соггитреге» визначали шкоду, руйнування, підкуп, і відносили ці діяння переважно до судової практики або процесу управлінської діяльності, що відповідає сучасним правовим поглядам на проблему корупційних діянь. Історичні джерела показують, що корупція була дуже поширена в Римській імперії. Існує думка, що саме поширення корупції стало однією з причин її розпаду. Відомості про корупцію тих часів ми знаходимо в роботах античних філософів Платона і Аристотеля, в яких вони неодноразово згадували про розбещувальну і руйнівну дію зловживання владою і хабарництва на економічне, політичне і духовне життя суспільства. Так, Аристотель у трактаті «Політика» виділяв корупцію як найважливіший чинник, здатний привести державу якщо не до загибелі, то до занепаду. Боротьбу з корупцією Аристотель розглядав як основу забезпечення державної стабільності: «Найголовніше при всякому державному ладі – це за допомогою

законів і решти розпорядку влаштувати справу так, щоб посадовцям неможливо було наживатися». Аристотель, зокрема, як один із засобів боротьби з корупцією, пропонував заборону одній людині в державі займати одночасно декілька посад [4].

Відомості про корупцію містяться і в історичних джерелах давньо східних цивілізацій – Давнього Єгипту, Китаю, Індії, а також античних цивілізацій Давньої Греції та Риму. Йдеться про корупцію як негативне явище й у Старому Завіті: «Я знаю численні ваші злочини й тяжкі гріхи ваші: ви утискаєте правого, берете хабарі, а жебрака, який шукає правосуддя, женете від воріт». Отже, корупція як соціальне, політичне явище має давню історію. В античному світі під корупцією розуміли участь в діяльності декількох (не менше двох) осіб, мета яких полягає у «псуванні».

Протягом століть це явище живе і процвітає – практично за будь-якого режиму та будь-якої влади. І так само давно люди намагаються знайти причини корупції і способи її обмеження. Фактично першу антикорупційну заповідь дав Господь через Мойсея, який записав те, що почув з неба: «Дарів не приймай, бо дари сліпими роблять зрячих і перекручують справу правих».

Перша згадка про корупцію, як негативну форму здійснення державної служби знайшла своє відображення в найстарішому з відомих людству історичних пам'ятників державності – архіві стародавнього Вавилону. В епоху шумерів і семітів цар Лагаша (територія сучасного Іраку) Урукагіна був вимушений реформувати своє державне управління з метою припинення зловживань своїх чиновників і суддів.

Історично цей процес можна віднести до часу формування перших класових суспільств і державних утворень у прадавніх центрах людської цивілізації Єгипті, Месопотамії, Індії, тобто у період III–II тисячоліття до нашої ери. Більш ширші відомості про корупцію містяться в античній спадщині. Плутарх приписував королю Македонії Пилипу II (правління в 359 – 336 роки до н.е.), батькові Олександра Македонського, крилатий вислів – «не існує таких

високих кріпосних стін, через які б неможливо було перебратися ослу, нав'юченому золотом».

Початок Нового часу, поява в Європі централізованих держав ознаменували новий етап розвитку явища корупції. Індустріалізація призвела не тільки до економічного зростання, а й до збільшення спектру громадського розподілу і підвищенню значення владних рішень. Політична влада все частіше ставала товаром на зростаючому ринку. Буржуазія активно брала участь в корумпуванні вищих посадових осіб, а часом і купувала державні посади. Проблема корупції знайшла відображення в роботах просвітителів енциклопедистів: Ж.Ж. Руссо, Ш. Монтеск'є, Ф. Бекона та інших. У цих працях корупція розглядається як соціальна хвороба, дисфункція суспільства [5].

Більш пізні періоди західноєвропейської історії також супроводжувалися розквітом корупційних відносин. Наявність їх у житті й справах суспільства дістала відображення не лише в історичних документах, а й у багатьох художніх творах таких майстрів пера, як Шекспір («Венеціанський купець», «Міра за міру»), Данте («Пекло» і «Чистилище»), Чосер («Кентерберійські оповідання»). Гоббс у своєму відомому творі «Левіафан, або Матерія, форма і влада держави церковної та громадянської» зазначав: «...Люди, які хизуються своїм багатством, сміливо скоюють злочини в надії, що їм вдасться уникнути покарання шляхом корумпування державної юстиції або отримати прощення за гроші або інші форми винагороди».

У період Нового часу в Європі, поширюються теорії суспільного договору, відповідно до яких громадяни зобов'язані виконувати закони, прийняті державою, а держава, у свою чергу, зобов'язана захищати права громадян, передбачені законом. У разі зловживання владою з боку держави громадяни мали право розірвати договір та навіть змінити правителів. Ця концепція порушувала релігійні уявлення про те, що влада дана людям від Бога, адже народ утримує уряд, тож останній повинен його захищати.

У європейських державах на вимогу населення в XVIII – XIX століттях було здійснено ліберальні реформи, які закріпили положення про те, що

чиновники повинні служити народу, дотримуватися законів та не брати хабарів. Завдяки заходам, які дали можливість суспільству впливати на роботу бюрократичного апарату, рівень корупції в розвинених країнах протягом ХІХ – ХХІ ст. помітно зменшився порівняно з іншими країнами світу [6]. Хоча слід констатувати, що остаточно перемогти корупцію розвиненим країнам не вдалося.

Аналізуючи шлях європейських країн до поділу публічної та приватної влади слід зазначити, що державні посади в Європі закладали і давали в придане та часто передавали у спадок. Наприклад, в Іспанії посади в колоніях продавали на офіційних аукціонах. Голландський чиновник оплачував «ліцензію на зайняття посади» в колоніальній Батавії. Ще в середині ХІХ ст. для більшої частини Європи було характерним сприйняття державної посади як приватної власності, й ніхто не називав це корупцією. Така практика була або законною, або трактувалась законом двояко [7].

У слов'янському законодавстві «хабар» (у середньовічній термінології – «посул») уперше згадується в письменах, датованих ІV ст. Традиція підношень і подарунків представникам влади існувала завжди. З утворенням центрального апарату управління на Русі з'являється бюрократія, а саме чиновник, який отримує плату з казни. Подальший розвиток давньоруського законодавства пов'язаний з іменами синів Ярослава Мудрого. У 1072 році Ізяслав, Святослав, Всеволод, їхні бояри та представники вищого духовенства затвердили у Вишгороді «Правду Ярославовичів», що лягла в основу збірки законів «Руська правда», в якій певну увагу приділено спробам обмежити лихварство.

До офіційних проявів корупції на території сучасної України можна віднести зловживання з боку дружинників, зафіксовані у ХІ–ХІІ століттях у Київській Русі. У період татарської орди хабарництво тимчасово силовими методами усунув хан Батий [8].

В Україні віднесення хабарництва до злочинних діянь відбулися лише наприкінці ХV – на початку ХVІ століть, коли воно набуло вигляду «годування». У 1556 р. інститут «годування» було скасовано, але кругова порука й відсутність

морального засудження хабарників у провінційних та столичних повітах, як і раніше, зберігалися [6]. Отже, першим напівлегальним проявом хабарництва було «годування» – інститут, при якому чиновництво «годувалось» (утримувалось) за рахунок населення відповідної території. Згодом такий стан речей почав зазнавати певних змін із централізацією держави та реформування управлінської системи у світлі її професіоналізації та переходу від тимчасової служби до постійної, коли утримання службовців відбувалось за рахунок центру з державної казни. Склалася своєрідна ситуація, коли поряд із державним утриманням чиновників продовжує існувати (але вже як додаткові доходи) і приватна винагорода – «посул». Проте такого роду винагороди продовжували вважатися соціально прийнятими та виправдовувалися столітніми традиціями утримання чиновників за рахунок поборів від населення [9].

Проблема хабарництва не оминула також козацьку добу. З утворенням у XVI—XVII ст. Запорозької Січі та запровадженням в Україні полкового устрою вся охоронна і розшукова діяльність зосередилася в руках отаманів і гетьманів, а кримінальне судочинство здійснювали полкові судді, писарі за дорученням полковників і гетьманів. За їхнім рішенням у мирний час значний вплив мали рішення козацької громади, а під час воєнних дій влада гетьманів і отаманів була необмеженою (наприклад, за злочини, вчинені в поході, могли стратити). Право, закони і суд Війська Запорозького в цей період, з одного боку, були демократичними, а з другого — робили старшину і шляхту непідсудними. Особливість цього періоду в історії протидії корупції полягає в тому, що хабар розглядали вже не як порушення службового обов'язку, а як окремий склад злочину.

У Московській державі XV – XVII століть з'являється перша система хабарництва, складовими якої були лихварство та власне хабарництво. Поняття «лихварство» – від слова «лихва», що означає надлишок. Термін почав застосовуватись з XIV ст. і означав підкуп кого-небудь за певні дії, які порушували систему чинного законодавства держави. Відмінною рисою



хабарництва була відсутність складу протиправних дій відповідно до існуючих законів, що, безумовно, і зменшувало ступінь відповідальності за це діяння [6].

Одним із перших законів, що визначив покарання за хабар суддів, став «Судебник» 1497 року. Перше законодавче обмеження корупційних дій належить Івану III, а його онук Іван IV (Грозний) уперше ввів страту як покарання за надмірність у хабарях (хабарництво). У період правління Івана IV поняття корупції та хабарництва фактично ототожнювалися. За «Судебником» 1550 року хабарництво було визнане кримінальним злочином. «Тільки в день Світлого Воскресіння дозволялося суддям та урядовцям разом з червоним яйцем приймати в дар і кілька десятків...».

До XVIII ст. корупція в Російській імперії ставала масовим явищем. Одним з перших, хто здивувався масштабам проникнення корупції в суспільство й у систему державного управління, був Петро I. Своїми указами він запровадив репресивні заходи, у тому числі й страту, для всіх, кого було помічено в корупційних махінаціях і зловживаннях.

При Петрові Великому розцвітали і корупція, і боротьба царя з нею. Характерний епізод, коли після багаторічного розслідування був викритий у корупції і повішений сибірський губернатор князь Матвій Гагарін. А згодом, за три роки, четвертували за хабар Олексія Нестерова – обер-фіскала (головного прокурора), який викрив Гагаріна. Розпач Петра I дійшов до такого рівня, що, як писав В.О. Ключевський, він вирішив оприлюднити указ з нормою такого змісту: «хто украде в скарбниці лише стільки, щоб купити мотузку, буде на ній повішений». Цей історичний приклад характерний тим, що він засвідчує безперспективність боротьби з корупцією лише каральними методами.

Упродовж царювання династії Романових корупція була чималою статтею доходу і дрібних державних службовців, і сановників. Наприклад, елизаветинський канцлер Олексій Бестужев-Рюмін отримував за службу Російській імперії 7 тис. рублів на рік, а за послуги британській короні, як «агент впливу» – 12 тис. рублів. [6].

У російському суспільстві мало не на генетичному рівні закріпилась норма, що служба в органах влади – це спосіб «прогодуватись». Імператриця Катерина Велика в Указі від 18 червня 1762 р. писала про зловживання владою державної бюрократії. Україна, яка в той період входила до імперії, теж не була винятком [10]. Одним з найбільш поширених злочинів у дореволюційній Росії було саме хабарництво. Злочинцями вважались як «хабарник», так і «хабародавець». Окремим видом хабарництва було також вимагання грошей і подарунків за дії, що стосувались служби винуватого.

Корупція в російському суспільстві ХІХ ст. в найяскравіших фарбах проілюстрована в творах Ераста Перцова «Мистецтво брати хабарі. Рукопис, знайдений в паперах Тяжалкіна, померлого титулярного радника», Михайла Салтиков-Щедріна «Історії одного міста», Миколи Гоголя «Ревізор», «Мертві душі».

Хабарництво не лише розкладало суспільство, але й загрожувало безпеці імперії. Наприклад, якщо чиновник приймав подарунки або грошову винагороду за дії, які належали до його функціональних обов'язків, і все виконував бездоганно, то такі дії називались «мздоїмством», покарання за таке порушення було порівняно м'яким. Якщо подарунок отримували після виконання «замовлення», то винуватець сплачував штраф, розмір якого не перевищував подвійної ціни подарунка – винагороди, а отримання винагороди до виконання певної дії вважалось більш серйозним порушенням, і за нього позбавляли посади. Тогочасне французьке і бельгійське законодавство було більш ліберальним. Отримання матеріальної вдячності постфактум у цих країнах взагалі не було злочином. І навпаки, у кайзерівській Німеччині злочинцем вважався навіть поштар, який взяв «на чай» [10]. Зміна державного устрою і форми правління Російської імперії в жовтні 1917 р. не усунула корупцію як явище, а отже, і необхідність боротьби з нею.

Також етап історичного досвіду боротьби з проявами корупції припадає на період радянської доби. Декрет Ради РРФСР народних комісарів «Про хабарництво» від 1918 року став першим у Радянській Росії правовим актом, що

передбачав кримінальну відповідальність за хабарництво 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. За цим Декретом замах на отримання або давання хабаря прирівнювали до злочину [11].

Надалі відповідальність за хабарництво встановлювалася Кримінальними кодексами РРФСР 1922, 1926, 1960 років. У цих законах регламентувалася відповідальність за отримання хабаря, давання хабарю, посередництво в хабарництві і провокацію хабаря. Жорсткі каральні заходи по боротьбі з корупцією увійшли до постійної практики радянської держави, особливо за часів Й. Сталіна, що вплинуло на зменшення корупції. Проте робити висновок, що в сталінський період в СРСР не було корупції, не можна. В умовах тоталітарної держави, де не було гласності й свободи слова, корупція припинила офіційне існування. Річ у тому, що на той час особливо виразно простежувався взаємозв'язок «влада і багатство», причому багатство не в класичному розумінні цього поняття. У вищих ешелонах влади йшла запекла боротьба за місце у владних структурах, а не за можливість отримання хабарів. З'являється особливий вид корупції – система пільг та привілеїв для чиновників. Корупція почала проникати в усі ешелони влади, дискредитуючи її, і вступаючи в суперечності з потребами суспільства [7].

З настанням періоду «хрущовської відлиги» приховувати масштаби корупції ставало дедалі складніше. Кримінальні справи, порушені по всій країні, показали, що корумпованими є не тільки чиновники, а й правоохоронна система – міліція, прокуратура, суди: злочинці турбувалися про те, що пізніше отримало назву «міліцейський дах». І тому саме за Микити Хрущова було впроваджено смертну кару за розкрадання соціалістичної власності в особливо великих розмірах. А в 1962 році до Кримінального кодексу повернули смертну кару за отримання хабаря.

Проте приголомшливих масштабів корупція в СРСР набула в роки правління Леоніда Брежнєва. Вона стала невід'ємною частиною й умовою

функціонування управлінського апарату, тіньової економіки, соціального розшарування суспільства і однією з причин деградації економічного та політичного життя. Саме в останній період правління Леоніда Брежнєва хабарництво почало все ширше проникати й у такі сфери суспільства, як охорона здоров'я та освіта, чого раніше в СРСР практично не спостерігалось [6].

Радянська ідеологія акцентувала уваги на тому, що корупція притаманна виключно капіталістичному суспільству, а отже, невласлива соціалістичному. Про це свідчить і те, що деякі спеціальні юридичні енциклопедичні видання того часу взагалі не містили цього терміну, і лише 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 [9].

Кінець ХХ – початок ХХІ ст. ознаменувалися тотальним переходом корупції в політичну площину, що супроводжувалось небувалим сплеском корупційних скандалів відносно перших осіб цілої низки держав. Так, в Італії у 1992 р. після десятирічної боротьби з мафією спеціальна комісія юристів у Мілані почала розслідування справи прем'єр-міністра Італії Беттіно Краксі. Як наслідок, було розкрито численні факти корупції у вищих ешелонах влади Італії. У 1994 року було порушено кримінальну справу за фактом хабарництва проти одного з ініціаторів операції «Чисті руки» прем'єр-міністра Італії Сільвіо Берлусконі. У 1995 року порушується кримінальна справа за зв'язки з мафією проти Джуліо Андреотті, який сім разів обирався на пост прем'єр-міністра Італії.

У свою чергу, асоціація аудиторів Японії в 1997 р. провела спеціальне дослідження, яке свідчить про виключно високий рівень корупції у японському діловому світі. Зокрема, п'ята частина із 1850 досліджуваних компаній в останні роки в тому чи іншому вигляді була замішана в скандалах, пов'язаних з недотриманням ділової етики. Найчастіше це були порушення

антимонопольного законодавства, а також зафіксовані в судовому порядку випадки хабарництва.

В Ізраїлі в липні 2000 року пішов у відставку президент Езер Вейцман за звинуваченням у корупції – в отриманні подарунків від свого друга, французького мільйонера Едуарда Саруссі, протягом кількох років загальною сумою 300 тисяч доларів. У 2019 році генеральний прокурор Ізраїлю пред'явив прем'єр-міністру країни Беньяміну Нетаньягу звинувачення в корупції за трьома різними справами. Це перший випадок в історії держави Ізраїль, коли чинний глава уряду обвинувачений в отриманні хабарів. Нетаньягу звинувачений у хабарництві, шахрайстві та зловживанні довірою.

Усе це ще раз вказує на те, що історія досить багата прикладами проявів корупції, що підтверджує поважний вік та неодмінну присутність цього явища в усіх людських культурах і цивілізаціях [4]. Слід зазначити, що корупція засуджувалася в усі часи, але це не завадило їй проникнути і в сучасне суспільство. Бюрократичний апарат має в країні величезну владу і використовує її в своїх корисливих цілях. Корупція набула поширення в суспільстві, в неї втягнуті тією чи іншою мірою всі верстви суспільства. Вона перетворилася на норму життя, особливо у сфері бізнесу, політиці, державному управлінні.

## 1.2. Сутність корупції

Семантично поняття «корупція» походить від латинського слова *corrumpo*, що перекладається як:

- 1) псувати, пошкоджувати, марнувати; призводити до занепаду;
- 2) виснажувати;
- 3) знищувати, розбивати; губити, руйнувати;
- 4) спокушати, розбещувати, підкуповувати;
- 5) спотворювати, перекручувати, фальсифікувати;
- 6) ганьбити, безчестити.

Крім того, в латинській мові є слово *corruptio*, яке має значення:

- 1) підкуп, спокушання;

- 2) псування, занепад;
- 3) зіпсованість, зрадливість.

В Оксфордському словнику англійської мови поняття «корупція» тлумачиться як: моральна зіпсованість; використання корупційних практик (хабарництво, шахрайство); деформація; розкладання, гниття. У Кембриджському електронному словнику це явище трактується як незаконна, аморальна або нечесна поведінка, притаманна особам, які обіймають посади в органах влади [4].

У сучасному трактуванні корупція – це неправомірна діяльність у сфері політики та державного управління, що пов'язана з використанням посадовими особами доручених їм прав та владних можливостей для особистого збагачення. Закон України «Про запобігання корупції» визначає корупцію як «використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, 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 особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, 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» [45].

Корупція – це соціальне явище, яке має соціальну обумовленість, соціальні закономірності розвитку та здійснює негативний вплив на соціальні процеси. Існуючи в суспільстві та будучи породженням суспільних відносин, корупція пронизує різні соціальні сфери суспільства, по-різному деформуючи суспільні відносини.

Тлумачення слова «corruptio» як «псування» і «розбещування», що подають енциклопедичні словники, підкреслює перш за все глибинну сутність корупції як соціального явища. Образно кажучи, таке розуміння корупції свідчить про розбещення певних службових осіб владних структур владою і розкладання системи державної влади. Символічним у цьому розумінні також є

і те, що тлумаченню терміна «корупція» у багатьох словниках і енциклопедіях передуює визначення іншого терміна латинського походження – «корозія», що перекладається як «роз’їдання» й «руйнування».

Співвідносячи ці два поняття, корупцію можна розглядати як різновид соціальної корозії, яка роз’їдає і руйнує органи державної влади, державу і суспільство в цілому. В її основі, зокрема, лежать такі вікові традиції взаємодії у суспільстві, як «послуга за послугу», «do ut des» («даю, щоб ти дав»).

Корупція спотворює суспільні відносини, порушуючи нормальний (правильний, справедливий) порядок речей в суспільстві, внаслідок чого настає «порча», «корозія» влади. Це спотворення – порушення суспільних відносин – має характер ланцюгової реакції.

Соціальна сутність корупції проявляється також у її загальному і глобальному характері. Це явище присутнє у всіх політичних системах, притаманне всім країнам світу. Зловживають державні посадові особи, як в країнах з ринковою економікою і надзвичайно високим рівнем демократії, так і в країнах з адміністративно–командною системою економічного господарювання та тоталітарним політичним режимом. Продаються як службовці, які отримують мізерну офіційну платню за свою працю, так і службовці, які мають дуже високі офіційні доходи. За оцінками фахівців сукупно, тільки на хабарі у світі щорічно витрачається сотні мільярдів доларів США, що перевищує національний валовий дохід багатьох країн.

Так, тільки у сфері міжнародної торгівлі корупція наносить багатомільярдні збитки. Американські фірми–експортери стверджували, що вони часто програють вигідні контракти через те, що згідно із законом не мають права платити хабарі закордонним чиновникам. Навпаки, у більшості країн Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) хабарі іноземним партнерам не тільки не заборонялись, але навіть, могли бути списані з доходу під час сплати податків. Наприклад, у німецьких корпорацій такі витрати становили близько 5,6 млрд. доларів США на рік. Ситуація змінилася лише наприкінці 1997 року, коли країни ОБСЄ підписали «Конвенцію про боротьбу з даванням хабарів

іноземним державним посадовим особам за здійснення міжнародних ділових операцій». На виконання конвенції протягом подальших років було прийнято закони, що забороняють явним чином національним компаніям давати хабарі кому б то не було. Вказане є також прикладом того, що інколи потрібні спільні зусилля багатьох країн, щоб уникнути негативних наслідків такого соціального явища, як корупція.

У тих країнах, де корупція поширена значною мірою, вона із соціальної аномалії перетворюється на правило і виступає звичним засобом вирішення проблем, стає нормою функціонування влади і способом життя значної частини членів суспільства. За таких обставин у суспільній психології відбувається злам – люди у своїй поведінці з самого початку психологічно налаштовані на протиправні способи вирішення питань. У країнах, де прояви корупції трапляються порівняно рідко, це явище у громадській свідомості асоціюється з великим злом для держави та її громадян і не справляє суттєвого впливу на суспільне життя.

Сьогодні у світі, з урахуванням особливостей історичного розвитку країн, склалося кілька моделей корупції.

Західноєвропейська модель. Для цієї моделі характерний низький рівень корупції, яка сприймається суспільством як аномалія, пов'язана з порушенням закону. Цьому сприяють традиції, у яких висока доля цивільної культури та правосвідомості.

Азіатська модель. За цією моделлю корупція сприймається як звичайне і суспільно прийнятне культурне й економічне явище, пов'язане з традиціями й історією, що обумовлюють функціонування держави. Не тільки будь-яка послуга, але навіть просте виконання чиновником своїх посадових обов'язків неможливе без відповідної винагороди. Подібна корупція має назву соціальної та має тотальний характер.

Африканська модель. Влада продається групі основних економічних кланів, політичними засобами забезпечуючи надійність їхнього існування (використання демократичних процедур як камуфляжу; економіка стає



примітивною, задовольняючи тільки найосновніші потреби населення з метою уникнення соціальних потрясінь й забезпечуючи інтереси вузької олігархічної групи). Така модель відбувається за наступних умов: політична влада в країні залишається неконсолідованою; фінансово–бюрократичні групи підтиском інстинкту самозбереження припиняють протистояння й домовляються; формується олігархічний консенсус між консолідованими фінансово–бюрократичними групами і частиною політичної еліти.

Латиноамериканська модель. Уряд дає можливість тіншовим і криміналізованим секторам економіки досягти могутності, порівнюваної з державною. Формується держава у державі [13].

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 послугу», «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 корумпуванні, регулярно отримуючи матеріальну винагороду від злочинців, 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 тіншової 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.

У Рамковій Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти організованої злочинності від 21 липня 1997 р. при визначенні поняття організованої злочинності вказується на те, що корупція є одним із трьох основних засобів (два інші – насильство і залякування), які дають можливість ватажкам організованої злочинності отримувати прибуток, контролювати території, зовнішні та внутрішні ринки, продовжувати свою злочинну діяльність і проникати у легальну економіку [14].

Формами прояву корупції є:

1) злиття з владою, проникнення у владні та управлінські структури організованої злочинності, яка характеризується залежністю законодавчої та управлінської діяльності від вузькогрупових, корпоративних інтересів певних злочинних структур. Вона може проявлятися не лише у корисливих зловживаннях владою, а й у розкраданнях, інших економічних злочинах, з метою задоволення корпоративних інтересів партій, груп, матеріального забезпечення виборчого процесу тощо. Саме задоволення вузькогрупових інтересів як з корисливих, так із інших мотивів, найхарактерніше для корупції;

2) лобізм, протекціонізм, інвестування комерційних структур за рахунок держави, надання пільгових кредитів, незаконна приватизація держмайна, внески на політичні цілі, прихована участь державних службовців і депутатів у комерційній та підприємницькій діяльності тощо [15].

Так, корупція – це складне і багатоаспектне (економічне, політичне, правове, морально–психологічне) соціальне явище, змістом якого є обумовлена політичними, економічними, соціальними і психологічними факторами система негативних поглядів, переконань, установок і діянь посадових осіб інститутів влади, державних і недержавних організацій, політичних партій, громадських організацій, спрямованих на задоволення особистих, корисливих, групових або корпоративних інтересів шляхом підкупу, хабарництва, зловживання владою, надання пільг і переваг всупереч суспільним інтересам. Її соціальна сутність 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 видозмінюватися.

Особливу загрозу національній безпеці становить політична корупція – це корумповані форми політичної боротьби кланів, політичних еліт, партій, груп і окремих осіб за владу, що підриває фундаментальні основи функціонування суспільства і держави.

Політична корупція здійснюється правлячою елітою для захоплення і утримання влади, нейтралізації політичних конкурентів шляхом зовні легітимного, а фактично незаконного заволодіння державними ресурсами для їх використання на власні політичні цілі під майбутні дивіденди.

Формами політичної корупції є лобізм, протекціонізм, вигідне призначення на державні посади, інвестування комерційних структур за рахунок держбюджету, керівництво держчиновниками комерційними структурами через призначення в них своїх родичів, близьких, створення акціонерних компаній на базі державних підприємств, надання пільг, переваг, виключень із загальних правил для «своїх» компаній, переведення держмайна в акціонерні товариства, приховане проведення приватизації (прикладом може бути приватизація «Криворіжсталі»), фіктивне банкрутство, навчання дітей за кордоном за рахунок спонсорів тощо.

Ігор Корж вважає, що політична корупція – це особлива форма боротьби за владу, в якій перемагають не політичні інтереси суспільства, а багатомільйонні хабарі. Політична корупція дозволяє конвертувати владу в капітал, а капітал – знову у владу. Її основний зміст – це корумповані форми реалізації динамічної політики, це зловживання владою, проникнення криміналітету в органи влади і управління, вигідне призначення на державні

посади, лобіювання вигідних для корпоративних груп політичних та економічних рішень, це політичний патронаж, купівля голосів у ході виборних кампаній і, нарешті, це хабар, підкуп тощо. Це – сукупність різних за своїм змістом та ступенем суспільної небезпеки протиправних діянь, які здійснюються для досягнення політичних цілей, суттєво впливають на формування і функціонування органів влади і управління, на прийняття і реалізацію ними політичних рішень, спотворюючи при цьому політичний та економічний курс країни. Саме політична корупція та корупція в державних органах, зневіра народу у сподіваннях на фінансову добродішність політиків, непрозорий бюджетний менеджмент, цілковита корумпованість системи державних закупівель та хабарництво вважаються проблемами, що перебувають у критичному стані [16].

Соціально–політичний аспект корупції полягає у спотворенні (викривленні) корумпованим державним апаратом соціально–економічної політики держави, а також допуску кримінальних елементів до економічних важелів управління. Зокрема, слід звернутись до феномену клептократії, при якій державний сектор економіки розглядається як особиста вотчина глави держави, а корупція розквітає на найвищому щаблі державної влади, тоді як при інших формах державного устрою це явище розповсюджене найбільше серед чиновників низького рівня. Така особиста влада забезпечується, як правило, терором (армією, спецслужбами) проти непокірних. Щоб забезпечити підтримку вищої політичної і воєнної еліти керівники держави дозволяють їй керівникам займатися незаконним бізнесом, вступати у корупційні зв'язки з наркобізнесом, привласнювати державне майно тощо. У таких країнах для вищої політичної і воєнної еліти будь–яка чітка межа між державною і приватною власністю фактично відсутня.

У більш розвинутих демократичних країнах головна проблема – корумпованість чиновників нижчого рівня, для яких основний спосіб одержати доходи – це контроль за новими правилами і обмеженнями. Для одержання винагороди вони використовують бюрократичну тяганину, а у цілому стримують

нормальний процес розвитку суспільства. Підґрунтям для такої корупції є слаба, дезорганізована країна, де не розвивається система підзвітності державних службовців перед суспільством. Така держава становить собою або слабко функціонуючу демократію або автократію з номінальним главою держави. В обох випадках держава фактично управляється купкою приватних осіб, які купують лояльність чиновників. Такий тип державної влади не ефективний, оскільки чиновники не діють в інтересах суспільства, а борються за свої особисті привілеї. Актуальною проблемою для таких країн є реальна можливість розкручування спіралі корупції з нижчого до вищого рівня.

Таким чином, політична корупція є різновидом «верхівкової корупції», причому різновидом найбільш небезпечним, оскільки така корупція має як наслідок встановлення основних правових правил економічної і політичної поведінки. Якщо головним наслідком низової (побутова і ділова) корупції є підвищення ціни за надання публічних послуг, то політична корупція здатна змінювати пріоритети суспільного розвитку (нехтування інтересів країни, гальмування розвитку держави, дестабілізація соціальної і політичної ситуації).

Корупція живиться економікою, знижуючи її ефективність. Відсутність стимулювання виробничої сфери, обґрунтованої кадрової політики, адміністративна опіка, недосконалість законодавства (видання чисельних підзаконних актів, які на перше місце ставлять інтереси відомства, а не суспільства, залежність підприємця від суб'єктивної волі чиновника) призвели до некерованості суспільними процесами, поглибленню кризових явищ, бюрократизації економіки і найнебезпечніше – злиття влади і бізнесу, що стало основним підґрунтям корупції. Саме завдяки корупції криміналітет черпав в економіці кошти і засоби для свого існування, а малий і середній бізнес став фактично беззахисним перед свавіллям чиновників, заганяючись у «тінь». Зайнявши провідне місце в економіці злочинні елементи розпочали перехід у сферу політики. Найбільш корумпованими сферами економіки можна вважати: приватизацію державної власності; виконання бюджету та розподіл бюджетних коштів; банківську систему; зовнішньоекономічну діяльність, податкову

систему; лобізм у законодавчих органах. Найтипівішими ситуаціями у відносинах між чиновниками і підприємцями стали купівля економічних пільг за хабарі.

Таким чином, корупція, як економічна проблема, породжена: участю державних чиновників у комерційній діяльності для одержання особистого чи корпоративного прибутку; використанням службового становища для «перекачування» державних коштів та матеріальних цінностей у комерційній структурі; надання пільг для своєї корпоративної групи (політичної, національної, кланової та ін.) з відтягненням державних ресурсів; лобіювання при прийнятті нормативних актів в інтересах певних угруповань тощо.

До негативних наслідків корупції в економіці дослідники відносять:

1) розширення тіньової економіки (зменшення надходжень до бюджету, втрата державою фінансових важелів управління економікою, загострення соціальних проблем через невиконання бюджетних зобов'язань);

2) порушення конкурентних механізмів ринку (зниження ефективності ринку, дискредитація ідей ринкової конкуренції – перемагає той, хто через корупційні зв'язки зміг отримати переваги, зменшення ефективності роботи приватних підприємств, підвищення ціни за рахунок корупційних «податків»);

3) унеможливлення появи ефективних власників (непрозорість приватизації, штучні банкрутства державних підприємств сполучені з підкупом чиновників);

4) неефективне використання бюджетних коштів (розподіл державних замовлень та кредитів) [15].

У результаті економічні втрати від корупції набагато більші, ніж сумарна величина хабарів, яку сплачують приватні підприємці чиновникам та політикам. Такі втрати від корупції можна розділити на прямі та непрямі. Прямі втрати – це скорочення доходів бюджету і неефективне їх використання. Непрямі втрати – це загальне зниження ефективності економіки.

Правовий аспект корупції проявляється в тому, що, з одного боку, вона порушує право як об'єктивну категорію, тобто вона порушує закон, а з іншого –

держава вживає передбачених законом правових та інших заходів щодо боротьби з цим соціальним злом. У правовій державі не може бути інших засобів боротьби з корупцією, крім правових.

Міжнародні організації розглядають поняття корупції як соціальне явище, коли державні (недержавні) або інші особи, уповноважені на виконання державних (управлінських, владних (розпорядницьких)) функцій, використовують своє службове становище, статус і авторитет займаної посади з корисливою метою для особистого збагачення чи в групових інтересах.

В антикорупційному законодавстві більшості європейських країн та США під поняттям «корупційні злочини» розуміють посадові злочини і насамперед хабарництво, використання службового становища, зловживання владою, вимагання, крадіжки та шахрайство (Кримінальні кодекси Німеччини, Франції, Італії та США).

Загальний досвід зарубіжних іноземних держав дає змогу виявити низку злочинів, які можуть бути зараховані до корупційних (розкрадання та привласнення державної власності для приватного використання, хабарництва, зловживання владою та службовим становищем, незаконного одержання державних коштів та інших пільг шляхом надання недостовірної інформації, використання та розголошення службової інформації), вчинених посадовими особами, передбачені кримінальними кодексами багатьох країн. Кримінальні кодекси окремих країн та їх спеціальні закони щодо протидії корупції передбачають вчинення злочину посадовою особою як обставину, що обтяжує відповідальність (Молдова, Франція, Італія тощо). Можна сказати, що у міжнародному та зарубіжному законодавстві поняття «корумповані особи» стосується осіб, що виконують державні повноваження або обіймають державну чи виборну посаду (магістрів, третейських суддів, експертів, чиновників), яким відповідною владою доручено виконання функцій судочинства, примирення та посередництва, прийняття певних рішень, а також іноземних державних посадових осіб [17].

До змісту корупційних діянь можна віднести хабарництво, кримінальний лобізм, непотизм (заступництво на основі особистих зв'язків), незаконну участь у підприємницькій діяльності особисто чи через близьких або довірених осіб, надання ексклюзивних прав з метою корисливого використання, придбання чи відволікання державних коштів і власності для своєї корпоративної групи, будь-яке використання чи маніпулювання службовою інформацією в особистих чи групових інтересах, прямі або непрямі внески в період виборчих компаній на користь визначених партій та осіб, а також і на інші політичні цілі, незаконний розподіл кредитів і інвестицій, проведення приватизації шляхом організації незаконних конкурсів, аукціонів, фактичного захоплення пакетів акцій, що знаходяться у державній власності, повне або часткове звільнення від митних платежів і податків, незаконне застосування системи преференцій у відношенні різних промислових, фінансових, торгових і інших корпоративних груп і деякі інші подібні діяння.

В той же час світова практика відрізняє корупцію від цивілізованого лобізму, що узаконений у багатьох західних країнах і має мету переконання чиновників у рамках налагодженого й у цілому раціонального механізму прийняття рішень.

У закордонній правовій теорії і практиці корупція нерідко визначається як несумісне зі статусом державного службовця корисливе діяння (до речі, у конституційному законодавстві США передбачений варіант відмови Президента від посади за вчинені дії корупційного типу). До подібного роду діянь норми міжнародного права відносять: вимагання, шахрайство, неадресне використання службового статусу, «комерціалізацію» урядового сектора.

Найчастіше під корупцією (у вузькому розумінні слова) розуміють ситуацію, коли посадова особа приймає протиправне рішення (іноді рішення, морально не прийнятне для суспільної думки), з якого має перевагу деяка друга сторона (наприклад, фірма, що забезпечує собі завдяки цьому рішенню державне замовлення всупереч установленій процедурі), а сама посадова особа одержує незаконну винагороду від цієї сторони. Характерні ознаки даної ситуації в тому,



що приймається рішення, яке порушує закон, обидві сторони діють у змові, обидві сторони одержують незаконні вигоди і переваги, обидві намагаються приховати свої дії.

Корупція – не просто соціальне, але і психологічне та моральне явище. Адже вона не існує поза людьми – їх поведінкою, діяльністю. Корупція – це спосіб мислення, який обумовлює спосіб життя.

У країнах, де корупція поширена значною мірою, корумповані відносини все більше витісняють правові, етичні відносини між людьми, корупція із соціальної аномалії поступово перетворюється в правило і виступає звичним способом вирішення життєвих проблем, стає нормою функціонування влади і способом життя значної частини суспільства. Найбільш небезпечним наслідком такого стану речей у суспільстві є те, що в результаті витіснення корумпованими відносинами правових та етичних відносин відбувається значний злам у суспільній психології – люди у своїй поведінці з самого початку психологічно вже налаштовані на протиправні способи вирішення питань.

У корупції знайшла відображення психологія конкретних індивідів. Буде чи не буде вчинено корупційне діяння, залежить від конкретної особистості. Підкреслюючи психологічне коріння корупційної поведінки, слід виходити з того, що особа, яка стає на шлях вчинення корупційних діянь, не є корумпованою від природи. Корумпований рис поведінка особи набуває в процесі власної соціалізації. Отже, стане чи не стане особа корупціонером залежить не стільки від того, які традиції чи психологічні настанови вона увібрала в себе від народження, а від того, в якій суспільній атмосфері вона зростає, який психологічний клімат панував навколо неї, які вчинки визнавалися аморальними, а які з боку моралі заохочувались. Іншими словами, йдеться про суспільну свідомість, в якій фіксується надзвичайно багато аспектів суспільного життя, у тому числі відношення громадян до закону і їх реакція на корупцію [18].

Отже, можна визначити наступні наслідки корупції.

Соціальні наслідки корупції полягають в тому, що вона порушує існуючий порядок речей у суспільстві, спотворює суспільні відносини. Починаючи з

порушення службового обов'язку корупція тягне за собою порушення інших суспільних відносин: призводить до гальмування та викривлення соціально-економічних реформ, поглиблює соціальну нерівність громадян, збільшує соціальну напругу в суспільстві, порушує принципи соціальної справедливості, ускладнює доступ громадян до соціальних фондів, перешкоджає користуванню ними тощо. В такому випадку суб'єкти корупції функціонують у неофіційній системі, в якій панує своя система цінностей, свої цілі та засоби їх досягнення, де відносини між людьми складаються не за офіційними законами. Водночас, суб'єкти корупції не можуть існувати без офіційної підсистеми. Остання для них є обов'язковою передумовою встановлення корумпованих відносин. Для того, щоб зловживати владою, їй потрібно мати, зокрема, посідати відповідну посаду в органах державної влади, бути наділений певними повноваженнями, мати можливість їх офіційно використовувати.

Політичні наслідки корупції проявляються в тому, що вона змінює сутність політичної влади, знижує рівень її легітимності як всередині держави так і на міжнародній арені, порушує принципи її формування і функціонування, викривляє демократичні засади суспільства і держави, підриває політичну систему тощо. При високому рівні корумпованості державних органів корупція стає системним елементом державного управління. За таких обставин управління державою суттєво віддаляється від демократичних принципів і значно спрощується для корумпованих представників влади, яким притаманний спрощений погляд на владу, на її сутність і суспільне призначення, на власне службове становище, яке розглядається як засіб задоволення особистих інтересів. Внаслідок корупції відбувається змінення основної мети політики – забезпечення приватного і групового інтересів замість забезпечення загальносуспільних інтересів. Корупція підриває авторитет держави, породжує недовіру громадян до політичної влади.

Економічні наслідки корупції проявляються в тому, що вона підриває економічну систему держави, дискредитує економічні реформи, порушує основні засади господарської діяльності, перешкоджає надходженню внутрішніх

і зовнішніх інвестицій, є причиною фінансових криз тощо. Якщо говорити про корупційний вплив на економічні відносини, то він, зокрема, проявляється у дискримінації підприємців з боку службових осіб органів державної влади або органів місцевого самоврядування:

- 1) у встановлених не передбачених законодавством обмежень на здійснення окремих видів підприємницької діяльності;
- 2) примушуванні підприємців до укладання не вигідних для них контрактів;
- 3) надання окремим підприємцям пільг або інших переваг у конкуренції з іншими підприємцями.

Морально – психологічні наслідки корупції проявляються в тому, що вона є потужним фактором деморалізації суспільства, девальвації моральних цінностей, деформації індивідуальної та суспільної психології, нищить духовні та моральні цінності, сприяє поширенню у суспільстві кримінальної психології тощо. Найбільш небезпечним у цьому аспекті є те, що масштабне поширення корупції все більше витісняє правові, етичні відносини між людьми. Поступово перетворюючись, корупція із соціальної аномалії стає звичним способом вирішення життєвих проблем, нормою функціонування влади і способом життя значної частини членів суспільства.

Правові наслідки корупції проявляються у порушенні правових принципів функціонування держави та її окремих інститутів, суттєвому обмеженні конституційних прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, грубому порушенні встановленого законом порядку здійснення повноважень посадовими і службовими особами органів державної влади тощо. Корупція дискредитує право як універсальний регулятор суспільних відносин, перетворюючи його на засіб задоволення приватних та корпоративних інтересів.

До наслідків корупції міжнародного характеру можуть бути віднесені негативний вплив корупції на імідж держави у світі, ускладнення відносин з іншими країнами, міжнародними організаціями і всією міжнародною спільнотою, втрата державою міжнародних позицій в економічній, політичній та інших сферах тощо. Стан корупції у країні може бути використаний іншими

державами, міжнародними організаціями для тиску на політичне керівництво країни при прийнятті тих чи інших рішень як зовнішньополітичного, так і внутрішньополітичного характеру. Тобто, політичне керівництво країни в таких випадках потрапляє у політичну залежність від керівників тих країн або міжнародних організацій, які поінформовані про дійсний стан корупції чи корупційну діяльність окремих керівників вищого рівня державної влади [18].

Корупція як соціальне явище притаманне усім, без винятку, державам світу, вона – невід’ємний атрибут публічної влади. Її соціальну сутність характеризують економічний, політичний, правовий, морально–психологічний та інші аспекти. При цьому особливе місце займає політичний аспект, оскільки корупція як соціальний феномен виникає в результаті здійснення публічної влади.

#### Висновки до розділу 1.

Корупція як соціальне явище виникло майже одночасно з виникненням у людському житті владних та грошових взаємовідносин.

На думку Ахметової Г.Р., теоретично виникнення та існування корупції стає можливим з моменту виділення функцій управління в суспільній або господарській діяльності. Саме в такому випадку у посадової особи, як правило, державного чиновника, з’являються великі можливості розпоряджатися ресурсами (природними, матеріальними, фінансовими, інформаційними тощо). В результаті чого він часто приймає рішення не в інтересах суспільства, держави а виходячи із своїх особистих, корисливих потреб [12].

З моменту створення держави корупція була невід’ємним супутником суспільства. З розвитком суспільства змінювалось і ставлення людства до цього явища – від звичайної норми у первісному суспільстві до ліберальної ідеології нового часу XVIII століття, яка базувалася на ідеї «суспільного договору» – піддані сплачують податки державі в обмін на те, що вона розумно видає закони і суворо слідкує за їх дотриманням всіма без винятку членами суспільства.

Корупція – це явище, яке постійно розвивається, трансформується, пристосовуючись до умов розвитку законодавства, суспільства та держави, при цьому її сутність і негативний вплив на психологію людей залишаються незмінними. Зміна видів та форм корупційних діянь інтегрується з урахуванням впливу задіяних наявних антикорупційних заходів, спрямованих на протидію цим явищам та їх обмеження.

Складність корупції як явища певною мірою зумовлена поєднанням політичних, правових, економічних, соціальних і психологічних чинників.

Політичний аспект корупції полягає в тому, що вона: визначає політичну та соціальну сутність влади; впливає на визначення політики держави та її реалізацію; впливає на організацію діяльності та функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування.

При формуванні владних структур політична корупція призводить до того, що: владу одержують особи, яким вона насправді не делегована; владу набувають представники тіньового та кримінального середовищ; діяльність державних структур спрямовується для вирішення інтересів окремих осіб та використовується для незаконного збагачення, ухилення від відповідальності, переслідування опонентів; сформована таким чином влада є злочинною за своєю суттю.

Корупція стає політичною, бо саме політичні структури роблять можливим корупційні діяння. З точки зору функціонування громадянського суспільства політична корупція є зрадою чиновниками громадської довіри.

## **РОЗДІЛ 2. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ**

### **2.1. Запобігання та протидія корупції на основі азійської та скандинавської моделей**

Дослідження зарубіжного досвіду протидії корупції, дає змогу виділити дві основні моделі антикорупційної діяльності:

вертикальну стратегію протидії корупції зі швидким досягненням результату (сінгапурська або азійська модель – Сінгапур, Японія, Південна Корея, Китайська Народна Республіка), наслідками якої є не повна ліквідація корупції, а досягнення певного прийняттого для влади та суспільства рівня корупції;

горизонтальну стратегію, орієнтовану на поступову, засновану на антикорупційних стимулах, тривалу антикорупційну діяльність (шведська або скандинавська модель – Швеція, Данія, Фінляндія, Нідерланди) [19].

У Японії одним із найважливіших напрямів боротьби з корупцією вважають кадрову політику. Вона ґрунтується на принципі меритократії, тобто створення початкових умов для об'єктивно обдарованих і працелюбних людей, щоб вони в майбутньому мали шанс посісти високе суспільне становище в умовах вільної конкуренції. Таким чином, на керівних посадах у державі мають перебувати найбільш здібні особи, незалежно від їх соціального чи економічного походження. Гідний рівень матеріального забезпечення є складовою престижу державної служби в Японії. Важливим кроком в антикорупційній діяльності Японії вважають прийняття у 2001 р. Закону «Про розкриття інформації». Положення цього документа гарантують громадянам держави доступ до офіційної інформації, яку зберігають в органах влади. Передбачено можливість вимоги розкриття інформації, адресованої Раді з контролю за розкриттям інформації, у разі обмеження доступу до певного її виду. У Японії існує у відкритому доступі реєстр осіб, яким висунуто обвинувачення в корупції або які причетні до організованої злочинності, що надає можливість громадськості здійснювати контроль за притягненням винних до відповідальності. Чітко

регламентовано суворі обмеження щодо джерел фінансування виборчих кампаній, політичних партій та організацій у країні [20].

У Південній Кореї серед заходів антикорупційної спрямованості пропагують «культуру прозорості» серед населення країни, зокрема, використовуючи онлайн – систему розгляду заяв громадян чиновниками. Забезпечення доступу до інформації про хід розгляду справи та прийняте рішення виключає особисті контакти з державними службовцями. Таким чином, значно скорочують можливість впливу на прийняття рішення незаконними способами. Важливість антикорупційної діяльності як пріоритетного напрямку діяльності держави та значущого завдання для громадськості підкреслено в Законі Республіки Корея «Про боротьбу з корупцією» від 2002 р., згідно з яким право починати розслідувати факт корупції має будь-який повнолітній громадянин країни. Спеціалізованим органом у сфері протидії корупції Південної Кореї є Комітет з аудиту й інспекції, що зобов'язаний розпочинати розслідування обвинувачень у корупції за будь-якою заявою громадян [21].

Проблема корупції Китайської Народної Республіки пов'язана з існуванням тисячолітньої історії привілейованої бюрократії, що вважається невід'ємною частиною функціонування всього китайського механізму.

Антикорупційна стратегія Китаю є унікальною за форматом реалізації заходів та змістовністю інструментів впливу, адже такі особливості як територіальна масштабність, чисельність населення, масштаби національної економіки, історичний шлях, державний устрій та форма правління кардинально відрізняють її від інших країн світу.

У Китаї переважають репресивні методи, які застосовують у межах жорсткого антикорупційного кримінального законодавства. Санкції за вчинення корупційних злочинів передбачають вищу міру покарання: з 2000 р. за корупцію було розстріляно близько 10 тис. чиновників. У Китайській Народній Республіці діють «Правила із восьми пунктів», що мають на меті підштовхнути офіційних осіб до поліпшення свого робочого стилю, бути ближчим до народних мас, відмовитися від розкішного життя та завоювати довіру і підтримку населення. За

перші три роки дії «Правил з восьми пунктів» (2013 – 2015 р.р.) у рамках боротьби проти корупції, по всій країні було розкрито 104,9 тис. справ і 138,9 тис. осіб були покарані. На сьогодні в Китаї відсутні недоторканні посади і влада на практиці може продемонструвати дотримання принципу рівності перед законом, як однієї з фундаментальних конституційних вимог. Так, у 2014 р. до суворої відповідальності притягнуто 11 керівних осіб рівня міністра або заступника міністра. Показовим прикладом є засудження до довічного ув'язнення міністра громадської безпеки Сі Цзіньпіна.

З введенням у дію «Правила із восьми пунктів» помітно змінився діловий стиль китайських державних службовців: стало більше підкресленої скромності, менше розкішних службових авто. Практика корупції та боротьби з нею в Китаї має дуже давню історію, що привело в сучасному Китаї до появи специфічної (виключно китайської) антикорупційної політики, яка, використовуючи весь багато тисячолітній досвід предків, світовий досвід та сучасні технології, поєднує комуністичну ідеологію і сучасну юриспруденцію, що становлять її теоретичний, ідеологічний і морально-етичний базис [22].

У щорічному рейтингу країн світу, що укладається організацією Transparency International, вищезазначені країни мають показники сприйняття корупції згідно з таблицею 2.1. Ключовим показником індексу сприйняття корупції є кількість балів, а не місце в рейтингу. Мінімальна оцінка (0 балів) означає, що корупція фактично підміняє собою державу, максимальна (100 балів) свідчить про те, що корупція майже відсутня в житті суспільства [23].

Таблиця 2.1

Країна	2017 рік		2018 рік		2019 рік	
	Місце в рейтингу	Кількість балів	Місце в рейтингу	Кількість балів	Місце в рейтингу	Кількість балів
Японія	20	73	18	73	20	73
Південна Корея	51	54	45	57	39	59
Китай	77	41	87	39	80	41



Основою антикорупційної політики скандинавських країн є концепція «Добре управління» (Good Governance), цей термін з'явився в 1997 р. у межах програми розвитку ООН. Він поєднує механізми, процеси та інститути, через які громадяни виражають свої інтереси та реалізують законні права.

До ключових антикорупційних компонентів такої концепції належать:

участь громадян у прийнятті рішень;

прозорість доходів, рішень, дій;

своєчасна реакція на потреби громадян і підзвітність державних структур громадськості.

«Добре управління» очолює розвинену систему етичних цінностей, які обов'язково наслідують і державні службовці, і звичайні громадяни [19].

Сутність антикорупційної політики в Швеції полягала у встановленні високих етичних стандартів для державних службовців. Цей процес супроводжувався встановленням високої заробітної плати державним службовцям, яка перевищувала заробіток робітників у 12 – 15 разів. Ключовими заходами були відкритий внутрішній державний доступ до документів та створення незалежної системи правосуддя. У Швеції проблема корупції не розглядається як така, що становить значну небезпеку для суспільства, відповідно, у країні не існує будь-яких спеціальних урядових програм чи спеціалізованих державних органів боротьби з корупцією. Питання корупції та хабарництва виписані у загальному шведському законодавстві, зокрема, Кримінальному кодексі, Кодексі про судочинство, Акті про аудит та інших законодавчих і підзаконних актах. У Швеції активну участь у запобіганні корупції здійснюють різноманітні громадські організації. Зокрема, незалежний моніторинг за рівнем корумпованості в тих чи інших сферах суспільства здійснює шведська громадська організація «Інститут проти хабарів», заснована в 1923 році. Маючи фінансування від бізнес – організацій та Стокгольмської торгової палати, Інститут зосередився на більш детальному роз'ясненні тонкощів антикорупційного законодавства. Вищевказаний інститут працює в площині суспільної моралі, допомагаючи громадянам провести межу між тим,

що є хабарем і тими діями, що в межах норми. При цьому діяльність більшою мірою сфокусована на бізнес співтоваристві. У цілому робота організації заснована на «Положенні про подарунки, нагороди та винагороди» (Code of gifts, Rewards and other benefits in business), в основі якої є шведські закони. Положення, не маючи юридичної сили, є інструментом саморегулювання. Також створена в 1994 році громадська організація «Демократичний аудит» об'єднує в собі провідних шведських політологів, економістів та інших науковців. Поряд із моніторингом стану розвитку демократичних свобод у шведському суспільстві ця організація вивчає специфічні питання, зокрема пов'язаних із боротьбою з корупцією. До сьогодні «Інститут проти хабарів» тісно співпрацює з антикорупційними прокурорами у кількості семи осіб на всю Швецію. У 2012 році було створено Антикорупційну поліцію, штат якої налічує близько 25 осіб, які працюють тільки у сфері корупційних правопорушень [24].

Данія є лідером серед країн із мінімальним рівнем корупції, тому в ній не існує спеціалізованого органу, який очолює антикорупційну діяльність. Данії притаманна інформаційна прозорість діяльності державних структур і свобода доступу преси до документів, на яких ці рішення ґрунтуються. У країні запроваджено ключові державні та приватні антикорупційні ініціативи, пов'язані з веденням бізнесу, який контролюють суспільні організації. Антикорупційну діяльність у Данії переважно спрямовано на превентивні заходи, створення культури абсолютної нетерпимості корупції. При працевлаштуванні обов'язковим є підписання найнятим співробітником спеціальної угоди, що містить зобов'язання про відмову давати чи брати хабарі. Порух цього зобов'язання тягне звільнення із зазначенням у особовій справі і характеристиці працівника причини розірвання із ним трудових відносин. В Данії існує ефективна система громадського контролю в особі інститутів громадянського суспільства, які спостерігають за діями політиків і чиновників. Інформація про рух коштів у країні є прозорою, відповідно, посадовці практично не в змозі приховувати свої доходи і видатки.

Взірцем найменш корумпованих держав уже багато років поспіль прийнято вважати Фінляндію. При цьому у Фінляндії відсутні спеціальні антикорупційні закони та спеціальні антикорупційні органи. Замість цього, діють запобіжні антикорупційні норми, вписані в низці правових актів про державну службу й фінансування політичних партій. Роль спеціальних антикорупційних органів відіграють Канцлер юстиції та Парламентський омбудсмен. Вони контролюють діяльність публічної влади через виконання обов'язків спостереження за законністю дій членів уряду та президента. Розподіл повноважень здійснюється за домовленістю. Основні засади державної політики в боротьбі з корупцією закріплені в загальнонаціональній програмі «Національна стратегія боротьби з тіньовою економікою та злочинністю у сфері економіки на 2016 – 2020 р.р.». Стратегічними цілями програми є сприяння конкуренції між юридичними особами; запобігання тіньовій економіці й економічним злочинам; підвищення ефективності заходів, вжитих органами державної влади для викорінення тіньової економіки та економічної злочинності за допомогою вдосконалення співробітництва між цими органами. Запорукою успішності організаційно-правової моделі запобігання корупції Фінляндії є закріплення низки принципів, на яких вона ґрунтується, а саме: верховенство права; запобігання конфлікту інтересів (вимога про те, щоб жодна посадова особа не брала участі в прийнятті рішень за наявності в неї або її близьких родичів особистого інтересу); прийняття рішення більш ніж однією посадовою особою; простота й прозорість адміністративної та судової систем; громадський контроль за діяльністю державних службовців; інновація e-democracy (більшість запитів і заявок до органів державної влади можуть бути подані в режимі он-лайн за допомогою використання мережі Інтернет); легкість і доступність звернення до суду в разі порушення прав і свобод громадян. Для фінської правової системи не є характерними закони з використанням терміна «боротьба», із визначенням певного виду злочину. Фінський законодавець заклав принципи попередження й застереження вчинення злочинів у кожному нормативно-правовому акті, що визначають конкретну сферу діяльності, а не вид злочину. Згідно з положеннями

Кримінального кодексу Фінляндії, за вчинення дій, що можуть кваліфікуватися як «корупція», передбачено санкції від штрафу до ув'язнення строком до чотирьох років залежно від ступеня суспільної небезпеки злочину. Нормативно-правовою базою для організації діяльності суб'єктів протидії політичній корупції стали Конституція Фінляндії та Закон «Про державну службу» (1994), «Програма по боротьбі зі злочинами в економічній сфері» (1996), «Цінності в повсякденній роботі – Громадська етика» – так звані правила поведінки для державних службовців. Велику роль в ефективному сприянні протидії корупції у Фінляндії відіграють освіта й виховання в руслі поваги до прав, свобод та законів і формування негативного ставлення до питань, які пов'язані з учиненням незаконних дій. Також велике значення має розвиток викривальної журналістики та відповідальності громадян щодо викриття корупційних схем політиків і чиновників [25].

Іншим прикладом організації діяльності у сфері запобігання корупції є Нідерланди. Декілька років поспіль Нідерланди є лідером серед найменш корумпованих країн світу. Особливими заходами є впровадження гласності й підзвітності в питаннях протидії корупції, а також публічні обговорення. Міністр внутрішніх справ Нідерландів щорічно виступає із загальним звітом перед парламентом щодо кількості розкриття корупційних справ та відповідних покарань. Важливу роль в організації заходів протидії корупції відіграє так звана Служба публічного обвинувачення, яка має дев'ятнадцять територіальних і регіональних представництв, у кожному з яких працює публічний обвинувач, який веде справи з кримінального розслідування. Національний публічний обвинувач співпрацює з Генеральною прокуратурою. Комплексна антикорупційна стратегія Нідерландів передбачає низку процедурних й інвестиційних заходів щодо комплексної боротьби з корупцією:

розробку та впровадження системи моніторингу можливих точок виникнення корупційних дій у державних і суспільних організаціях та строгого контролю за діяльністю осіб, які перебувають у цих точках;

створення системи прав й обов'язків посадових осіб із визначенням їх відповідальності за порушення посадової етики та, зокрема, корупцію;

основною мірою покарання за корупційну дію є заборона працювати в державних органах і втрата соціальних пільг, котрі мають державні службовці (наприклад пенсійного та соціального забезпечення);

організована система відбору кандидатів на державні посади;

спеціальна система навчання чиновників, що роз'яснює, зокрема, політичну та суспільну шкоду корупції й можливі наслідки участі в ній;

чиновники всіх рівнів зобов'язані реєструвати відомі їм випадки корупції, ця інформація відповідними каналами передається до міністерства внутрішніх справ та юстиції [25].

Індекс сприйняття корупції у вище описаних країнах наведений у таблиці 2.2. [23].

Таблиця 2.2

Країна	2017 рік		2018 рік		2019 рік	
	Місце в рейтингу	Кількість балів	Місце в рейтингу	Кількість балів	Місце в рейтингу	Кількість балів
Швеція	6	84	3	85	4	85
Данія	2	88	1	88	1	87
Фінляндія	3	85	3	85	3	86
Нідерланди	8	82	8	82	8	82

Перевага скандинавської моделі протидії корупції полягає в активному залученні громадськості, підвищенні рівня правової свідомості та правової культури населення, серед якого популяризовано нетерпимість до корупції.

## 2.2. Подолання корупції на досвіді Сінгапуру

Серед країн із мінімальним рівнем корупції на особливий інтерес заслуговує досвід подолання корупції в Республіці Сінгапур. Ця невеличка острівна держава Південно-Східної Азії площею всього 725 км<sup>2</sup> та чисельністю

населення трохи більше 5,6 млн. осіб, що за браком природних ресурсів змушена була імпортувати навіть прісну воду та пісок, не кажучи вже про нафту, метали, деревину тощо, за історично короткий період зуміла увійти до кола визнаних лідерів світової економіки. Варто відзначити також найпрогресивнішу у світі структуру економіки цієї держави, понад чверть національного доходу якої виробляється у сфері високих технологій. Сінгапур сьогодні безперечно належить до кола найуспішніших країн світу. Аналізуючи причини так званого «сінгапурського дива», більшість дослідників обґрунтовано наголошує на провідній ролі суб'єктивного фактора у розвитку Сінгапуру, насамперед, політичної волі найвищого керівництва країни, яке поклало в основу національної стратегії розвитку держави проблеми боротьби з корупцією. Слід зазначити, що Сінгапур був однією із занедбаних колоній Британської імперії, яка лише у 1959 р. стала самоврядною територією, а у 1965 р. отримала повну незалежність. На зорі становлення цієї держави в ній панувало типове для більшості азіатських країн толерантне ставлення до хабарництва, а корупція вважалася нормою та охоплювала усі верстви населення [26].

Антикорупційна реформа, як складова соціально-економічних трансформацій, почалася з приходу до влади в 1959 р. прем'єр-міністра Лі Куан Ю. У 1965 р. він домогся того, щоб Сінгапур здобув незалежність від Британської імперії. До цього історичного факту Сінгапур був злиденною країною, перебував у вкрай важкому економічному становищі і був наскрізь пронизаний беззаконням. Антикорупційне законодавство було слабким, багато корупційних злочинів виявилися поза сферою його дії. Чиновники відкрито брали хабарі, що було частиною азіатського способу життя, передавали частину отриманих таким чином доходів вищим посадовим особам. Тіньовий сектор економіки за обсягом перевершував легальний.

Сьогодні Сінгапур – жорстка авторитарна держава, що посідає лідируючі місця у світових рейтингах за відсутністю корупції, економічною свободою та рівнем розвитку. Приклад Сінгапуру показує, як можна завдяки політичній волі, ефективній роботі спеціалізованої установи (Бюро з розслідування випадків

корупції) та антикорупційному законодавству всього за кілька років звести корупцію до дуже низького рівня. Головна ідея антикорупційної політики Сінгапуру полягає в прагненні мінімізувати умови, що створюють як стимули, так і можливості здійснювати корумповані дії та уникати за це покарання.

Намагаючись приборкати корупційне свавілля в колоніальному Сінгапурі, англійці у 1952 році створили спеціальний антикорупційний орган зі широкими повноваженнями – Corrupt Practices Investigation Bureau (Бюро з розслідування випадків корупції), який на початковому етапі свого існування так і не продемонстрував помітних успіхів.

Правовою базою для подолання системної корупції у Сінгапурі став кардинально оновлений та прийнятий 17 червня 1960 року Акт «Про запобігання корупції», що зі змінами та доповненнями зберігає свою чинність до сьогодні. Цей нормативно-правовий акт став тим каталізатором, що запустив процес результативної антикорупційної боротьби. На відміну від загальноприйнятої світової юридичної практики, цим Законом, встановлювалась «презумпція винуватості» держслужбовця, відповідно до якої будь-яка винагорода, отримана чиновником від іншої особи, вважалася корупційним стимулом або нагородою за послуги, поки не буде доведено протилежне. Причому доведення невинуватості покладалося безпосередньо на підозрюваного. Більше того, відповідно до норм Закону, саме встановлення судами юридичного факту, що обвинувачуваний жив у невідповідності до своїх статків та володів власністю, яку не міг би набути на свої офіційні доходи, вже було підтвердженням юридичного факту отримання обвинуваченим хабаря та підставою для його негайного засудження. Водночас для осіб, визнаних винними у корупційних злочинах, якими рівною мірою вважаються як ті, що дають хабар, так і ті, що його отримують, передбачаються досить жорсткі покарання.

Акт «Про запобігання корупції» усунув декілька серйозних перешкод у роботі Бюро. По-перше, він дав чітке та ємне визначення всіх видів корупції. Хабарники не могли більше уникати покарання отримуючи «подяку» у формі

подарунків та ховаючись за розмитими формулюваннями. Також Акт регламентував роботу Бюро та надав йому серйозні повноваження [27].

Бюро складається з трьох відділів: оперативного, адміністративного та інформаційного. Два останніх, крім підтримки оперативної роботи, відповідають за «чистоту» бюрократії. В їхньому віданні відбір кандидатів на високі державні посади, профілактичні заходи та навіть організація тендерів на держзамовлення.

Керівником Бюро є директор, який безпосередньо звітує перед прем'єр-міністром, внаслідок чого ніякий міністр не може втручатися в розслідування або будь-яким чином вплинути на нього.

Відповідно до Акта Бюро має виняткове право без рішення суду затримувати та обшукувати підозрюваних у корупційних діяннях, якщо на те є причини. Може вести розслідування не тільки стосовно підозрюваного, але також його родичів та поручителів, перевіряти будь-які банківські, дольові та розрахункові рахунки, фінансові записи вищезазначених осіб. Може викликати на допит свідків, а також розслідувати будь-які правопорушення, які викриваються в ході вивчення корупційної справи. Бюро має право притягнути до суду будь-якого громадянина, незалежно від його статусу, рангу або віросповідання. Винятків для найвищих держслужбовців не робиться.

Бюро є частиною системи кримінального правосуддя та працює в тісній взаємодії з Генеральною прокуратурою і судами. У процесі розслідування Бюро також співпрацює з різними державними та урядовими установами та відомствами з метою збирання доказів і отримання інформації, необхідної для доказування складу злочину в справі, яка розслідується. Разом із Коледжем державної служби Бюро бере участь у різних програмах із запобігання корупції для державних посадових осіб, які обіймають керівні посади. Для успішної діяльності бюро контактує з цивільним населенням для підвищення рівня правової культури й отримання його підтримки. В Інтернеті є сторінка Бюро з повною інформацією про його діяльність, також працює телефонна гаряча лінія, по якій цілодобово приймаються дзвінки, у тому числі анонімні. Крім того, співробітники Бюро регулярно проводять лекції та семінари для державних



службовців, особливо тих, які взаємодіють із громадськістю з таких питань, як приховані аспекти корупції та методи їх подолання [28].

Крім того, боротьба з корупцією в Сінгапурі стала ефективною завдяки таким принципам:

1. Застосування заходів до обох сторін (до тих, хто дає хабарі, а також до тих, хто їх бере).

2. Чітке дотримання принципу відповідальності: корупцію необхідно карати в адміністративному або кримінальному порядку. Але громадський осуд є невід'ємною частиною процесу покарання.

3. Проведення чітких меж між державними обов'язками та особистими інтересами (обов'язок допомагати своїй сім'ї, родичам та друзям повинен виконуватися тільки за допомогою залучення особистих, а не державних коштів).

4. Укріплення верховенства закону. Це досягається за рахунок діяльності Бюро, яке розслідує випадки корупції, судових органів, які вирішують, яким буде покарання. Таким чином, суспільство впевнене, що Бюро діє ефективно та юридично законно.

5. Максимальне виключення корупції шляхом встановлення зрозумілих та чітких методів роботи та прийняття рішень власними структурами. Як тільки суспільство усвідомить, що не існує можливості впливати на урядові рішення шляхом дачі хабаря, корупції стане менше.

6. Демонстрація лідерами особистих прикладів бездоганної поведінки на самому високому рівні, щоб підтримувати свій моральний авторитет, необхідний для боротьби з корупцією. Отже, непідкупність повинна бути ключовим критерієм, основною метою політичних лідерів.

7. Необхідність наявності гарантій, що саме визнання особистих та професійних досягнень, а не родинні зв'язки або політичне покровительство повинні бути визначальними факторами при призначенні посадових осіб. Використання сімейних зв'язків підриває довіру до державної служби, до її ефективності та безпристрасності.

8. Дотримання принципу непідкупності та звільнення чиновників, які запламували свою репутацію. Преса відіграє важливу роль у наданні гласності випадків корупції та деталізації покарання, щоб інформувати суспільство про наслідки корупції. Це допомагає збудувати атмосферу чесності та довіри до державної служби, а також закріпити принцип покарання корупції, так як боротьба з корупцією залежить від системи цінностей політичних лідерів, державної служби та суспільства.

9. Відповідна оплата праці державних службовців. У Сінгапурі міністрам та вищим посадовим особам працю оплачують відповідно до формули, яка прив'язана до середньої заробітної плати успішно працюючих осіб у приватному секторі (адвокатів, банкірів та ін.).

10. Створення ефективного, працюючого за принципом чесності та відданості своїй справі органу по боротьбі з корупцією, захист інформаторів, які повідомляють про випадки корупції.

11. Мінімізація кількості необхідних для документів підписів, що призводить до зменшення вчинення корупційної діяльності.

12. Обов'язковим є контрольована звітність державних осіб про джерела їх доходів. У Сінгапурі кожен рік від державних службовців вимагають заповнення спеціальних форм декларації їх майна, активів та боргів. Якщо службовці не можуть пояснити, звідки в них з'явилися додаткові фінансові кошти, можна припустити, що джерелом є корупція. Тоді проводиться відповідна перевірка. Прокурор має право перевіряти будь-які банківські, акціонерні та розрахункові рахунки осіб, які підозрюються в порушенні Акта «Про запобігання корупції» [29].

Співучасть у корупції також переслідується законом. У поняття «співучасть у корупції» входять дії, направлені на ініціацію злочину або надання допомоги під час вчинення злочину. Відповідно до Акта про запобігання корупції, особа, яка сприяє корупції, отримує покарання, як і особа, яка брала участь у незаконній угоді.

У Сінгапурі не існує поняття «малозначність правопорушень». Антикорупційне законодавство розповсюджується навіть на незначні підкупи та хабарі. Факт того, що учасник незаконної угоди не отримав бажаного результату, не пом'якшує покарання. Якщо ж стосовно державного службовця надійшло завідомо неправдиве повідомлення щодо вчинення відповідних незаконних діянь, то особі, яка вчинила поширення недостовірної інформації, за завідомо неправдиві свідчення загрожує покарання. Особа, яка пропонує, дає або бере хабар від імені іншої людини, також підлягає покаранню в тому самому обсязі, якби вона діяла від свого імені. Відносно іноземців, викритих у корупційних проявах, застосовується не тільки штраф, а й позбавлення права на здійснення господарської діяльності на території Сінгапуру [26].

У реальності в Сінгапурі встановився авторитарний режим, завдяки якому лідер правлячої партії Лі Куан Ю втілює у життя вкрай непопулярні в середовищі чиновництва заходи щодо викорінення злочинності, свавілля влади і корупції. Відповідно, Бюро застосовує авторитарні методи дій, але при цьому всі повноваження регламентовано законом, у тому числі виключено можливість свавілля співробітників Бюро.

Разом з тим, провідну роль у системі протидії корупції в Сінгапурі відведено проблемі ліквідації самих причин, що спонукають громадян до здійснення корупційних дій. Так, на думку керівництва Сінгапуру, спроби викоринити корупцію повинні ґрунтуватися на прагненні мінімізувати або виключити умови, що створюють як стимул, так і саму можливість та схильність особистості до скоєння корумпованих дій. Так, зусиллями реформаторської команди Лі Куан Ю було суттєво спрощено більшість адміністративних процедур, аж до скасування низки дозволів та ліцензування у менш важливих сферах суспільного життя. Водночас у нормотворчій діяльності було обрано шлях чіткого та жорсткого регламентування діяльності державних інститутів та їх посадових осіб, а також спрощення та видалення будь-якої неоднозначності у трактуванні положень нормативно-правових актів. Поряд з цим, значну увагу було приділено проблемі належного матеріального забезпечення державних

службовців. Так, творець «сінгапурського дива» Ли Куан Ю зазначав, що «невелика влада, якою наділені люди, котрі не можуть гідно прожити на свою платню, породжує стимули для неправильного її використання» [30]. Він також наголошував, що «малооплачувані міністри та державні службовці зруйнували вже не один азіатський уряд», а «адекватна винагорода життєво важлива для підтримки чесності та моралі у політичних лідерів і вищих посадових осіб» [30]. Ли Куан Ю навіть жартував з цього приводу: «Я є самим високооплатним прем'єр-міністром у світі. Але при цьому одним із самих бідних» [30], відверто натякаючи на набуті незаконними шляхами статки своїх набагато менш оплачуваних колег із інших азіатських країн. Зважаючи на це, вищим посадовцям Сінгапуру та суддям була встановлена неймовірно висока щомісячна заробітна плата, що вимірювалася десятками тисяч доларів. Проте, ні охороною, ні персональними автомобілями їх не забезпечували. Водночас гідну зарплатню отримали також правоохоронці та чиновники нижчого рівня.

Слід наголосити, що в основу антикорупційного законодавства Сінгапуру покладено принцип верховенства закону і рівність усіх перед законом, включаючи вищих посадових осіб та їх родичів. Саме «перші особи» держави повинні були постійно демонструвати особистий приклад відкритості власних статків, доходів та будь-яких фінансових операцій. Водночас у випадках виявлення порушень закону жодна посада, якою б високою вона не була, не здатна була врятувати високопосадовця від покарання.

Починаючи з другої половини 1980 р., уряд став працювати над «якістю» бюрократії. Уряд задумав зробити професію чиновника не тільки високооплачуваною, але й шанованою, престижною. Керівництвом Сінгапуру в боротьбі з корупцією була зроблена ставка на принципи меритократії і базові канони конфуціанської етики. Це означає, що шлях нагору відкривається перед найрозумнішими, прогресивно мислячими і здібними. Підбір потенційних кандидатів починається ще в школі, потім майбутній адміністративній еліті допомагають вступити до університету, відправляють на навчання та стажування за кордон, заохочують успіхи і досягнення, пропонують посади відповідно до їх

здібностей. Турбота про ефективне використання людського капіталу на основі таланту і достоїнств, упровадження прозорості і такої, що заслуговує на довіру, системи кадрових призначень у поєднанні з налагодженою системою справжньої відповідальності посадових осіб мали глибокий сенс [31].

Через системний вплив на суспільну свідомість громадською думкою корупція стала розглядатися як загроза для успішного розвитку суспільства, авторитета держави на міжнародній арені.

За допомогою реального електронного уряду тяганина в державних установах Сінгапуру була зведена до мінімуму. Запити в міністерства і відомства сінгапурці надсилають в електронному форматі. Суди працюють чітко і швидко. Є, наприклад, Суд малих скарг (Small Claims Court), який займається справами туристів, якщо їх раптом обдурили під час купівлі. Засідання суду призначають вже на наступний день. Немає ніякої тяганини та, відповідно, зникає привід давати хабар за прискорення процесу.

Запровадження елементів електронного урядування та організація державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі забезпечує функціонування органів влади в режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування з ними громадян, юридичних осіб, неурядових організацій. Зокрема, у Сінгапурі на основі активного використання інформаційно-комунікаційних технологій надається 1 600 видів послуг населенню [32].

У своїй книзі Лі Куан Ю зазначає, що для того щоб країна досягла успіху на світовій арені, треба «йти власним шляхом та ретельно враховувати конкретні історичні умови суспільства, його національні, релігійні, культурні особливості; забезпечувати гармонійне поєднання економічного прогресу з традиційними моральними та культурними цінностями; в пріоритеті має бути здоровий глузд, а не умоглядні теорії; примат патріотизму, прагматизму і творчої практики над ідеологічними концепціями. Практичні результати втілення подібного підходу в Сінгапурі, Гонконгу, Південній Кореї, Китаї, на Тайвані говорять самі за себе»[30].

Як результат екстраординарних досягнень Лі Куана Ю та його команди, сучасний Сінгапур – це високорозвинена країна з ринковою економікою і низьким оподаткуванням, у якій важливу роль відіграють транснаціональні корпорації. Валовий національний продукт на душу населення – один з найвищих у світі. Розвиток високотехнологічних галузей став визначальним для переходу до нового типу економічного розвитку країни. Так, економічна активність сконцентрована у сфері виробництва електроніки і точного приладобудування, оптичних інструментів та лінз, літакобудування, бурових платформ для нафто- і газовидобутку, комп'ютерної техніки та суднобудування.

Сінгапур своїм прикладом демонструє можливість мінімізації корупції, якщо присутня сильна політична воля, налагоджена системна протидія корупції, а політичні лідери намагаються бути позитивним прикладом для чиновників.

### **2.3. Подолання корупції на досвіді Естонії**

Процес розпаду Радянського Союзу здійснювався тривалий період часу, саме в стадію занепаду СРСР відбувається перехід Радянських Соціалістичних республік до статусу незалежних держав, серед яких була Естонія. З цього моменту прибалтійська республіка стала здійснювати структурні реформи з метою організації вільних ринкових відносин, щоб скоротити розрив із сусідніми західними країнами.

Ефективність ужитих заходів мала безумовні позитивні результати, що дозволило Естонії вступити в такі міжнародні організації, як НАТО (у березні 2004 року) та ЄС (у травні того ж року).

Естонія – це одна із країн пострадянського простору, яка вважається однією з найменш корумпованих у Європі, хоча з моменту незалежності в 1991 році Естонія вважалася однією з найбільш корумпованих країн у регіоні, зокрема й у правоохоронних органах. Проте, завдяки послідовним реформам, Естонія стала однією з найбільш прогресивних країн на пострадянському просторі. Одним із головних секретів її успіху була правильно побудована модель у боротьбі з корупцією.

На підтвердження зазначеного наведемо дані міжнародної статистики – у таблиці 2.3 наведені показники сприйняття корупції Естонії згідно з даними міжнародної організації Transparency International [23].

Таблиця 2.3

2016 рік		2017 рік		2018 рік		2019 рік	
Місце в рейтингу	Кількість балів	Місце в рейтингу	Кількість балів	Місце в рейтингу	Кількість балів	Місце в рейтингу	Кількість балів
22	70	21	71	18	73	18	74

Боротьба з корупцією в Естонії виявилася не просто в прийнятті декількох законів або створенні антикорупційних органів – це стало частиною довгострокової стратегії держави в боротьбі з цим негативним явищем.

Починаючи з 1991 року, уряд країни розробив стратегію на побудову інноваційної моделі електронної держави, що супроводжувалося прийняттям нового антикорупційного законодавства.

Естонська модель боротьби з корупцією ґрунтувалася на реформах 1992 – 1995 років першого прем'єр-міністра Марта Лаара з «молодою командою політиків», які почали впровадження реформи бюджетної політики: мікроекономічна лібералізація, валютна реформа, грошова приватизація. З часом була запропонована й введена 26-відсоткова, так звана «пласка шкала» прибуткового податку (зараз вже діє 20% шкала), яка, на відміну від податкової системи з прогресуючою ставкою податку, стимулювала людей більше працювати й більше отримувати. Результатом цієї реформи було поступове та стабільне економічне зростання [33].

За часів Марта Лаара було проведено судову реформу та реформу державної служби, внаслідок чого було звільнено більшість суддів старої «школи» та чиновників у магістратах, на місце яких прийшли нові, підготовлені всього за кілька місяців.

Державний устрій було реформовано – від домінування виконавчої влади перейшли до моделі західноєвропейського зразка (за німецьким типом), де головну роль відігравали договірні відносини, дотримання закону та незалежні і

професійні суди. Тоді в естонському суспільстві був величезний запит на очищення влади від радянських кадрів: реформи Марта Лаара проводилися під гаслом «Звільнимо місце!» (естонською «Plats puhtaks!»). Суспільний запит уможливився завдяки недеklarативній політичній волі керівництва держави, яке не було пов'язане корупційними зв'язками зі старою владою.

На рівень політичної корупції в Естонії вплинула люстрація: у «чистому» вигляді вона не проводилася, але після 1991 року у державі фактично проводилася «національно-державна люстрація шляхом законодавчого врегулювання громадянства. Дерадянизація та деноменклатуризація публічної влади була проведена шляхом національно-державної люстрації, що створили умови для комплексної протидії корупції» [34].

Внаслідок реформи державної служби почався відхід від моделі радянської практики, коли роботу міліції оцінювала влада за статистикою розкритих злочинів, до нових стандартів вже європейського зразка роботи поліції та інших силових структур, де передусім оцінювалася думка населення, що проживає в тому або іншому регіоні. Тому концептуальною в будь-якій реформі є думка громадян про поліцію, і якщо її враховують, тоді можливий діалог між людьми й правоохоронними органами, а райвідділи міліції змінили назви на префектури поліції.

Головний принцип запровадженої реформи був декларований дуже чітко: від радянської міліції як силової структури – до демократичної поліцейської служби з налагодженням відкритого діалогу з громадянським суспільством. Відповідно до фінської моделі Естонія поступово скоротила чисельний склад поліції. Якщо в 1991 році в Естонії налічувалося близько 7 тис. поліцейських, то вже до початку 2000-х років ця кількість скоротилася до 3,5 тис. і до сьогодні залишається на цьому ж рівні. Найбільш численне скорочення працівників поліції відбулось у 1999 році, коли після російського дефолту в 1998 році естонська економіка зазнала труднощів і в результаті було вирішено економити на держапараті, зокрема й на правоохоронних органах. Багато співробітників у погонах, які працювали в системі, були виведені поза штат своїх підрозділів і



стали цивільними службовцями. Але, незважаючи на всі ці перетворення, відновити рівень суспільної довіри до побудованої системи правоохоронних органів не вдалося. Тривалий час він залишався досить низьким. Назріла необхідність вживати більш радикальні методи. Так, у 2004 році кількість префектур скоротили до чотирьох, але по-справжньому масштабна реформа почалася в Естонії з 1 січня 2010 року, коли під одним дахом об'єдналися департаменти поліції, прикордонної служби та міграції [35].

На вищому рівні було встановлено управління антикорупційною політикою, а координує проведення стратегії міністерство юстиції. Боротьбою з корупцією в Естонії займається цілий ряд органів виконавчої влади: стратегію реалізують усі міністерства й урядові установи (міністерство науки і освіти, департамент поліції безпеки, міністерство економіки та інші). Для успішного ведення антикорупційної політики в кожному міністерстві призначається координатор з протидії корупції, який, між іншим, також є контактною особою з виконання стратегії у своєму міністерстві.

Прийнятий у 2002 році Кримінальний кодекс Естонії встановив сувору відповідальність за корупцію. Одержання хабаря загрожує в'язницею до п'яти років (повторне – до десяти років), посередництво в хабарі – штраф або позбавлення волі. За надання цінного подарунка, хабаря, крім позбавлення волі, додатковим видом покарання суд може застосувати конфіскацію майна.

Антикорупційною правовою базою Естонії є Конституція, Кримінальний кодекс Естонії, прийнятий у 2007 році Закон Естонії «Про боротьбу з відмиванням грошових коштів та фінансуванням тероризму». У 2013 році була створена Антикорупційна комісія міністрів, до якої увійшли міністри юстиції, внутрішніх справ, фінансів, економіки та комунікацій, а також державний секретар. Метою комісії була розробка антикорупційної стратегії «Чесна держава і нагляд».

Розслідування факту корупції здійснюють три органи:

1) префектура поліції – здійснює нагляд за чиновниками, що працюють в органах самоврядування, а також у приватних підприємствах;

2) поліція безпеки – здійснює нагляд за найвищими державними чиновниками держави (президент, міністри);

3) державна прокуратура – здійснює нагляд за працівниками правоохоронних органів.

В Естонії вперше в Європі впровадили електронну модель держави, що значно допомогло побороти корупцію на побутовому рівні. У колишніх радянських країнах корупція сприймалася як звичайне явище, зумовлене реаліями життя, наприклад, низькими зарплатами. Тому хабарництво було своєрідним «громадським договором», держава і суспільство заплющували очі на це явище. Щоб не брати й не давати хабарів, був викоренений факт безпосереднього контакту з держслужбовцями завдяки впровадженню системи так званої електронної держави.

Уже з середини 2000-х років в Естонії діє єдиний державний інтернет-сервер eesti.ee, в який входить більше ста порталів з надання різних послуг жителям країни. У системі eGov представлені всі державні служби, починаючи від реєстру народонаселення, реєстру нерухомості, земельного кадастру, до системи електронного голосування, податкового департаменту, лікарняної каси, реєстру пенсійних страхувань тощо. Таким чином, за допомогою системи електронної держави можна отримати будь-яку довідку, подати заяву або проголосувати на виборах. Для ідентифікації користувачеві треба поставити електронний підпис, який прочитується при підключенні ID – картки громадянина до кардридера [33].

Важливим елементом антикорупційної політики є прозора система фінансування партій з державного бюджету. Так, у парламенті Естонії діє постійний контрольний орган – парламентська комісія з нагляду за фінансуванням партій. Відповідно до Закону «Про боротьбу з корупцією» парламентський нагляд за дотриманням нормативно-правової бази в антикорупційній сфері здійснюється спеціальною антикорупційною комісією Рийгикогу, заснованою в 2003 році. До її складу входять по одному представникові від кожної партії, представленої в парламенті. Члени комісії

беруть також участь у роботі бюджетно-контрольної комісії Європарламенту в Брюсселі. Також комісія зберігає декларації доходів вищих посадовців країни: президента, членів парламенту й уряду, зокрема прем'єр-міністра, голови і членів Державного суду, генерального прокурора, командувача Оборонними силами, голови і членів ради банку Естонії, державного контролера, канцлера юстиції, послів Естонії в зарубіжних країнах, а також голів судів загальної та адміністративної юрисдикції, інших посадовців. Варто відзначити, що мандат роботи комісії триває до кінця дії мандата Рийгикогу.

Щорічно високопоставлені чиновники зобов'язані декларувати своє майно, інформація про яке доступна широкій громадськості в інтернеті. У разі виголошення звинувачувального антикорупційного вироку чиновникові майно, законне походження якого не було доведене, може бути конфісковане.

Не забули в країні й про боротьбу з тіньовим сектором, відмиванням грошей – цими питаннями займаються: підрозділ фінансової розвідки, Міністерство внутрішніх справ та Міністерство фінансів. Естонський підрозділ фінансової розвідки є самостійним структурним підрозділом Центральної кримінальної поліції, який може тільки давати рекомендації, настановні принципи, які не є обов'язковими. Боротьбу з відмиванням грошей здійснюють також Міністерство внутрішніх справ та Міністерство фінансів [35].

У цілому, сьогодні поліція Естонії повністю відповідає європейській моделі, у тому числі й базовим принципам останньої: поліція є організацією, що обслуговує, надає певний перелік послуг, зберігає громадський порядок, а не лише карає, як було за радянських часів. У діяльності естонської поліції можна виділити декілька базових принципів:

рівність без будь-яких привілеїв – цей принцип забезпечується тим, що в естонських поліцейських немає службових квартир, відомчих пансіонатів, лікарень та інших установ, немає соціальних пільг, їх робота підпорядкована основній меті, і за неї вони отримують гідну заробітну плату;

відкритість і довіра суспільства – саме з цим пов'язаний високий ступінь інформаційної відкритості поліції.

На сайті департаменту поліції Естонії громадяни можуть знайти всю інформацію про структуру та діяльність поліції, зробити запити, відстежити стадії розгляду кримінальної або адміністративної справ.

Слід зауважити, що викриття корупційних правопорушень та злочинів – складна та кропітка справа, яка багато в чому залежить від повноважень та потенціалу правоохоронної системи. На шляху до вступу до Європейського Союзу, приведення національного законодавства і всієї системи правоохоронних органів до європейських стандартів Естонія доклала чимало зусиль. І хоча реформа поліції в Естонії розпочалася практично негайно після відновлення незалежності, складнощів не вдалося уникнути, бо потрібно було відійти від міліцейської системи, яка була єдиним цілим у радянський час.

Ефективність діяльності поліції Естонії пов'язана як з належною організацією кадрової діяльності, так і зі створенням належних умов роботи поліцейських, достатнім та необхідним матеріально-технічним забезпеченням поліцейської діяльності, соціальною захищеністю кожного.

Естонія стала першою в світі країною, що надала своїм виборцям можливість голосувати через інтернет – крок до мінімізації електоральної корупції; вперше цей механізм був апробований на місцевих виборах у 2005 році. Цим правом тоді скористалося лише 1,85 % виборців; у 2007 році експеримент продовжили на парламентських виборах з уже значно більшою кількістю виборців. Під час місцевих виборів 2009 року можливістю інтернет-голосування скористалися 9,5 % громадян, а вже під час парламентських виборів 2011 року їх кількість зросла до 24,5 % і продовжила зростати на всіх наступних місцевих і парламентських виборах [36].

Тож можна сформулювати базові фактори, що сприяли побудові ефективної загально національної антикорупційної стратегії:

1. Наявність реальної, а не уявної політичної волі до проведення системних реформ.

2. Злагожденість, послідовність та системність у процесах реформування. Щоб реально подолати існуючу корупцію, реформи мають бути

взаємопов'язаними та системними і стосуватися всіх без винятку сфер діяльності державних чиновників. Виокремлені та поодинокі реформи не дадуть належного результату.

3. Гідний європейський рівень оплати праці та належне соціальне забезпечення. Державний службовець тільки тоді буде належним чином виконувати свої посадові обов'язки й цінувати місце роботи, коли буде мати належний рівень життя та гарантії соціального захисту на сьогодні та на майбутнє (належне пенсійне забезпечення).

4. Забезпечення правоохоронних структур сучасною матеріально-технічною базою для повноцінного виконання ними своїх обов'язків, а також створення можливостей для постійного моніторингу діяльності самих правоохоронців (системи відео- та аудіо реєстрації тощо).

5. Створення сучасної електронної системи документообігу через Інтернет-мережу, яка дозволить максимально уникати безпосередніх контактів чиновника чи правоохоронця з громадянином при вирішенні питань з надання адміністративних послуг або інших справ.

6. Залучення громадянського суспільства до питань протидії корупції в усіх її проявах.

Таким чином, інтеграція Естонії до Європейського Союзу стала тим головним поштовхом, який значно вплинув на розвиток цієї держави. Прагнення вступити до Європейського Союзу та НАТО для Естонії стало головним каталізатором проведення реформ у всіх напрямках життєдіяльності країни. Досягнувши поставленої мети, Естонія отримала значну політичну вагу на міжнародній арені.

Висновки до розділу 2.

Міжнародний досвід країн, успішних в подоланні корупції, свідчить, що антикорупційна політика повинна бути цілісною системою, основними елементами якої, насамперед, є:

ефективне антикорупційне законодавство;

незалежний спеціальний державний орган по боротьбі з корупцією;  
сталий економічний розвиток країни;

нетерпимість корупції з боку населення держави, залучення його до участі у реалізації державної антикорупційної політики;

антикорупційне законодавство повинно передбачати суворе покарання за корупційні дії – максимально великі штрафи, ув'язнення, заборону діяльності, позбавлення соціального та пенсійного забезпечення, конфіскація майна;

прозорість та відкритість діяльності державних органів та прийняття управлінських рішень, переведення державних послуг в електронний формат;

виховання серед держслужбовців та громадськості моральної та етичної поведінки, ідеології несприйняття корупції;

дієві механізми контролю за діяльністю державних органів з боку суспільства.

Боротьба з корупцією має ґрунтуватися на розумінні конкретних проблем країни і враховувати стадію її політичного розвитку. Так, для кожної окремої країни боротьба з корупцією має свої специфічні риси, виходячи з її економічного розвитку, розвитку громадянського суспільства, незалежності засобів масової інформації та навіть релігійних переконань громадян країни.

Проте, універсальними умовами, які є необхідними для подолання корупції є:

1. Політична воля керівництва держави. Здійснення антикорупційної політики в державі можлива винятково у разі наявності політичної волі керівництва держави. Політична воля демонструє, що закон має застосовуватися до будь-якої особи, незалежно від займаної нею посади, політичних уподобань, наближеності до політичного керівництва держави та інших суб'єктивних обставин.

2. Незалежність та ефективність судової та правоохоронної систем.

Також більш ефективним є запобігання корупції, а не боротьба з нею. Для правових систем деяких розвинутих країн узагалі не характерно використання в законодавстві терміну «боротьба» – законодавці закладають в нормативно-

правовому акті принципи попередження правопорушень, які стосуються певної сфери діяльності (наприклад, Фінляндія).

Так, індекс сприйняття корупції у 2019 році для Китаю – 41 бал зі 100 можливих (80 місце зі 180 країн), у той час результат Естонії - 74 бали зі 100 можливих (18 місце зі 180 країн). Такі результати можуть свідчити, що репресивні методи Китаю у боротьбі з корупцією є менш ефективними ніж «Естонська модель» з більш гуманними заходами протидії корупції.

Тому, ідеальної моделі боротьби з корупцією не існує – кожна країна обирає власний шлях у цьому напрямку, ефективне подолання корупції залежить від якісної антикорупційної політики та політичної волі керівника держави.

## РОЗДІЛ 3. ОСОБЛИВОСТІ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

### 3.1. Національне антикорупційне законодавство

Першим документом часів незалежної України, в якому згадується боротьба з корупцією, був Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю», прийнятий 21 липня 1994 року. Проте, зазначений документ скоріше був направлений на боротьбу з бандитизмом, знешкодженням озброєних злочинних угруповань [37].

Окремим документом, покликаним на боротьбу з корупцією, був прийнятий 5 жовтня 1995 року Закон України «Про боротьбу з корупцією», який визначав правові та організаційні засади запобігання корупції, виявлення та припинення її проявів. Згідно з цим законом корупцією визначалась діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг [38]. Але Закон України «Про боротьбу з корупцією» майже не застосовувався, досягти помітних зрушень щодо подолання корупції не вдалося, причини та умови, що сприяють корупційним проявам, не були усунені. І вже 10 квітня 1997 року Указом Президента України затверджено Національну програму боротьби з корупцією, якою передбачається низка заходів «з метою подолання корупції як суспільного зла» [39]. У зв'язку з невиконанням заходів, передбачених Національною програмою боротьби з корупцією, відчутного скорочення кількості корупційних діянь не відбулося та масштаби корупції не зменшилися.

Наступним актом законодавства, призначеним на подолання корупції, стає Концепція боротьби з корупцією на 1998 – 2005 роки, затверджена Указом Президента України 24 квітня 1998 року. Відмінністю Концепції від попередніх документів є те, що її положення містять не лише заходи боротьби з корупцією, а й аналіз соціальних передумов корупції, причин та умов корупційних діянь [40].



6 лютого 2003 року «у зв'язку з необхідністю значного посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією, які продовжують завдавати значної шкоди справі забезпечення захисту прав і свобод громадян, гальмувати розвиток економіки та становлення ринкових відносин, підривають міжнародний авторитет України, та з метою усунення серйозних недоліків у діяльності правоохоронних та інших органів, приведення її у відповідність з вимогами європейських стандартів» [41] Президент України Леонід Кучма приймає Указ «Про невідкладні додаткові заходи щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією».

Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо детінізації економіки та протидії корупції», прийнятий 18 листопада 2005 року, одним із пріоритетних заходів щодо протидії корупції визначає запровадження громадського моніторингу стану поширення корупційних діянь у політичній, економічній і соціальній сферах на загальнодержавному та місцевому рівнях [42].

Також необхідно зазначити, що Україна підписала низку важливих міжнародних антикорупційних угод:

Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією (16 березня 2005 року);

Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173) (18 жовтня 2006 року);

Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (18 жовтня 2006 року).

З 1 січня у зв'язку з набуттям для України чинності Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією Україна стала сороковим членом ГРЕКО.

11 червня 2009 року було прийнято одразу два закони – «Про засади запобігання та протидії корупції» та «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень», які вже 21 грудня 2010 року були визнані такими, що втратили чинність.

Наступним законом, який визначав основні засади запобігання і протидії корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин, відшкодування

завданої внаслідок вчинення корупційних правопорушень збитків шкоди, поновлення порушених прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав чи інтересів юридичних осіб, інтересів держави, став Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції», прийнятий 7 квітня 2011 року [43]. Набрання чинності цим законом відбулось 1 липня 2011 року. Тобто півроку в Україні був відсутній основний документ щодо протидії корупції.

На основі аналізу ситуації, пов'язаної з різними проявами корупції в державі, з використанням світового досвіду та рекомендацій міжнародних організацій за результатами моніторингу й оцінки стану запобігання і протидії корупції в Україні розроблена Національна антикорупційна стратегія на 2011 – 2015 роки, яка була схвалена 21 жовтня 2011 року [44].

Так можна зробити висновок, що розвиток законодавства щодо боротьби з корупцією розпочався у 1995 році, чотири роки після проголошення України незалежною корупція як явище не аналізувалося та заходи боротьби з корупцією державним апаратом не здійснювались. Протягом 1995 – 2013 років нормативне регулювання боротьби з корупцією ґрунтувалось на значній кількості підзаконних актів, які часто на практиці виявлялись неефективними.

Високий рівень корупції та неповага до громадян стали основними причинами, які спричинили повалення режиму у 2013 році. Революція гідності змусила вдатися до антикорупційних перетворень. Так, 14 жовтня 2014 року Верховною Радою України ухвалений пакет антикорупційних законів, а саме:

Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України»;

Закон України «Про запобігання корупції»;

Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки».

Основними новелами Закону України «Про запобігання корупції» стали утворення Національного агентства з питань запобігання корупції, необхідність подання декларацій чиновниками в електронному форматі, створення Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій

держави або місцевого самоврядування, та забезпечення відкритого цілодобового доступу до нього [45].

Згідно з Засадами антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки розв’язання проблеми корупції є одним із пріоритетів для українського суспільства на сьогоднішньому етапі розвитку держави. За даними досліджень, саме корупція є однією з причин, що призвела до масових протестів в Україні наприкінці 2013 року – на початку 2014 року. Згідно з результатами дослідження «Барометра Світової Корупції» (Global Corruption Barometer), проведеного міжнародною організацією Transparency International у 2013 році, 36 відсотків українців були готові вийти на вулицю, протестуючи проти корупції. За результатами проведеного Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) наприкінці 2013 року дослідження громадської думки, корупція вже входила до переліку найбільших проблем населення і викликала особливе занепокоєння у 47 відсотків громадян. За даними досліджень Індексу сприйняття корупції, що проводяться Transparency International, українці вважають свою державу однією з найбільш корумпованих у світі: у 2012 і 2013 роках держава займала 144 місце із 176 країн, в яких проводилися дослідження. Такий високий показник сприйняття корупції громадянами пояснюється відсутністю дієвих реформ у сфері протидії корупції та неефективною діяльністю органів правопорядку щодо виявлення корупційних правопорушень та притягнення винуватців до відповідальності [46].

### **3.2. Суб’єкти протидії корупції в Україні**

Спеціально уповноваженими суб’єктами у сфері протидії корупції визначені органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції. Розглянемо їх повноваження більш детально.

1. Національне агентство з питань запобігання корупції є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику.

Національне агентство є відповідальним перед Верховною Радою України і підконтрольним їй та підзвітний Кабінету Міністрів України.

Незалежність Національного агентства від впливу чи втручання у його діяльність гарантується:

- 1) спеціальним статусом Національного агентства;
- 2) особливим порядком відбору, призначення та припинення повноважень Голови Національного агентства;
- 3) особливим, встановленим законом порядком фінансування та матеріально-технічного забезпечення Національного агентства;
- 4) належними умовами оплати праці Голови, заступників Голови Національного агентства та службовців апарату Національного агентства, визначеними законами;
- 5) прозорістю його діяльності.

Голова, заступник Голови Національного агентства та службовці апарату Національного агентства під час виконання покладених на них обов'язків є представниками влади, діють від імені держави і перебувають під її захистом. Забороняється втручання державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, політичних партій, громадських об'єднань, інших осіб в діяльність Національного агентства з виконання покладених на нього обов'язків.

Повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення Голові, заступнику Голови Національного агентства може бути здійснено лише Генеральним прокурором (виконувачем обов'язків Генерального прокурора) або заступником Генерального прокурора – керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

До повноважень Національного агентства належать:

- 1) проведення аналізу:  
стану запобігання та протидії корупції в Україні, діяльності державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та протидії корупції;

статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації стосовно ситуації щодо корупції;

2) розроблення проектів Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання, здійснення моніторингу, координації та оцінки ефективності виконання Антикорупційної стратегії;

3) підготовка та подання в установленому законом порядку до Кабінету Міністрів України проекту національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики;

4) формування та реалізація антикорупційної політики, розроблення проектів нормативно-правових актів з цих питань;

5) організація проведення досліджень з питань вивчення ситуації щодо корупції;

б) координація та надання методичної допомоги щодо виявлення державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування корупційних ризиків у своїй діяльності та реалізації ними заходів щодо їх усунення, у тому числі підготовки та виконання антикорупційних програм;

7) здійснення у порядку та в межах, визначених законом, державного контролю за дотриманням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій, законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, своєчасністю подання звітів партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних та місцевих виборах, повнотою таких звітів, звіту зовнішнього незалежного фінансового аудиту діяльності партій, відповідністю їх оформлення встановленим вимогам, достовірністю включених до них відомостей;

8) затвердження розподілу коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій, відповідно до закону;

9) забезпечення ведення Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення;

10) координація в межах компетенції, методичне забезпечення та здійснення аналізу ефективності діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції;

11) погодження антикорупційних програм державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, розробка типової антикорупційної програми юридичної особи;

12) отримання та розгляд повідомлень, здійснення співпраці з викривачами, забезпечення їх правового та іншого захисту, перевірка дотримання законодавства з питань захисту викривачів, внесення приписів з вимогою про усунення порушень трудових (звільнення, переведення, атестація, зміна умов праці, відмова у призначенні на вищу посаду, зменшення заробітної плати тощо) та інших прав викривачів і притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні їхніх прав, у зв'язку з такими повідомленнями;

13) організація підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації з питань, пов'язаних із запобіганням корупції, працівників державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, посадових осіб місцевого самоврядування;

14) надання роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги з питань застосування актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб;

15) інформування громадськості про здійснювані Національним агентством заходи щодо запобігання корупції, реалізація заходів, спрямованих на формування у свідомості громадян негативного ставлення до корупції;

16) залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики;

17) координація виконання міжнародних зобов'язань у сфері формування та реалізації антикорупційної політики, співпраця з державними органами, неурядовими організаціями іноземних держав та міжнародними організаціями в межах своєї компетенції; обмін інформацією з компетентними органами іноземних держав та міжнародними організаціями.

Контроль за витрачанням Національним агентством коштів здійснюється Рахунковою палатою шляхом проведення аудиту один раз на два роки. Громадський контроль за діяльністю Національного агентства забезпечується через Громадську раду при Національному агентстві, яка складається з 15 осіб та формується відповідно до результатів відкритого та прозорого конкурсу. Кожні два роки проводиться зовнішня незалежна оцінка ефективності діяльності Національного агентства. Оцінку проводить Комісія з проведення незалежної оцінки ефективності діяльності Національного агентства у складі трьох осіб, які призначаються Кабінетом Міністрів України на підставі пропозицій донорів, які протягом останніх двох років до проведення оцінки надавали Україні міжнародну технічну допомогу у сфері запобігання і протидії корупції [45].

2. Національне антикорупційне бюро України є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Завданням Національного бюро є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці, а також вжиття інших передбачених законом заходів щодо протидії корупції.

Незалежність Національного бюро у його діяльності гарантується:

1) особливим порядком конкурсного відбору Директора Національного бюро та вичерпним переліком підстав припинення повноважень Директора Національного бюро, які визначені законом;

2) конкурсними засадами відбору інших працівників Національного бюро, їх особливим правовим та соціальним захистом, належними умовами оплати праці;

3) установленим законом порядком фінансування та матеріально-технічного забезпечення Національного бюро;

4) визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки працівників Національного бюро, їх близьких родичів, майна.

Забороняється незаконне втручання державних органів, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, політичних партій, громадських об'єднань, інших фізичних або юридичних осіб у діяльність Національного бюро.

Національне бюро:

1) здійснює оперативно-розшукові заходи з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також в оперативно-розшукових справах, витребуваних від інших правоохоронних органів;

2) здійснює досудове розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також проводить досудове розслідування інших кримінальних правопорушень у випадках, визначених законом;

3) вживає заходів щодо розшуку та арешту коштів та іншого майна, які можуть бути предметом конфіскації або спеціальної конфіскації у кримінальних правопорушеннях, віднесених до підслідності Національного бюро, здійснює діяльність щодо зберігання коштів та іншого майна, на яке накладено арешт;

4) взаємодіє з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами для виконання своїх обов'язків;



5) здійснює інформаційно-аналітичну роботу з метою виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Національного бюро;

6) забезпечує особисту безпеку працівників Національного бюро та інших визначених законом осіб, захист від протиправних посягань на осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, у підслідних йому кримінальних правопорушеннях;

7) забезпечує на умовах конфіденційності та добровільності співпрацю з особами, які повідомляють про корупційні правопорушення;

8) звітує про свою діяльність у порядку, визначеному законом, та інформує суспільство про результати своєї роботи;

9) здійснює міжнародне співробітництво у межах своєї компетенції відповідно до законодавства України та міжнародних договорів України;

10) вживає заходів щодо виявлення необґрунтованих активів та збору доказів їх необґрунтованості, надсилає Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі матеріали для вирішення питання про пред'явлення позову про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави;

11) збирає і надсилає Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі матеріали для вирішення питання про пред'явлення позову про визнання недійсними угод у випадках, передбачених законодавством України.

Щороку проводиться незалежна оцінка (аудит) ефективності діяльності Національного бюро, його операційної та інституційної незалежності, у тому числі шляхом вибіркового аудиту кримінальних проваджень, досудове розслідування у яких здійснювалося Національним бюро та було завершено [47].

3. Спеціалізована антикорупційна прокуратура є самостійним структурним підрозділом Офісу Генерального прокурора (на правах Департаменту), підпорядкованим заступнику Генерального прокурора – керівнику Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Основні завдання та функції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури:

1) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування кримінальних правопорушень Національним антикорупційним бюро України;

2) виконання вимог закону під час приймання, реєстрації, розгляду та вирішення заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, своєчасне внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань;

3) забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування Національним антикорупційним бюро України кримінальних правопорушень та оскарження незаконних судових рішень на стадії досудового розслідування і судового розгляду;

4) запобігання незаконному притягненню особи до кримінальної відповідальності та необґрунтованому застосуванню до неї заходів процесуального примусу, виконання вимог закону про невідворотність відповідальності за вчинене кримінальне правопорушення;

5) забезпечення підозрюваним, обвинуваченим безоплатної правової допомоги у випадках, передбачених Кримінальним процесуальним кодексом України;

6) підтримання публічного обвинувачення в суді у кримінальних провадженнях, що розслідувалися Національним антикорупційним бюро України;

7) забезпечення в межах компетенції відшкодування збитків, завданих кримінальними правопорушеннями;

8) забезпечення застосування належної правової процедури до кожного учасника кримінального провадження;

9) представництво інтересів держави в суді у випадках, передбачених Законом України «Про прокуратуру» і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями, а також у справах про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави.

10) здійснення у межах реалізації функцій Спеціалізованої антикорупційної прокуратури міжнародного співробітництва [48].

4. Державне бюро розслідувань є державним правоохоронним органом, на який покладаються завдання щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до його компетенції.

Незалежність Державного бюро розслідувань від незаконного втручання у його діяльність гарантується, зокрема:

1) спеціальним статусом Державного бюро розслідувань, особливим порядком, фінансування та організаційного забезпечення діяльності;

2) особливим порядком добору, призначення та звільнення Директора Державного бюро розслідувань, а також вичерпним переліком підстав для припинення його повноважень, визначеним законом;

3) порядком здійснення повноважень Державним бюро розслідувань та його працівниками;

4) заборонаю незаконного втручання у здійснення повноважень працівників Державного бюро розслідувань;

5) належною оплатою праці працівників Державного бюро розслідувань і соціальними гарантіями;

6) правовим захистом і забезпеченням особистої безпеки працівників Державного бюро розслідувань, їхніх близьких родичів.

Забороняється незаконне втручання державних органів, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, політичних партій, громадських об'єднань, інших фізичних або юридичних осіб у діяльність Державного бюро розслідувань.

Державне бюро розслідувань вирішує завдання із запобігання, виявлення, припинення, розкриття і розслідування:

1) злочинів, вчинених службовими особами, які займають особливо відповідальне становище відповідно до частини першої статті 9 Закону України «Про державну службу», особами, посади яких віднесено до першої – третьої категорій посад державної служби, суддями та працівниками правоохоронних

органів, крім випадків, коли ці злочини віднесено до підслідності детективів Національного антикорупційного бюро України;

2) злочинів, вчинених службовими особами Національного антикорупційного бюро України, заступником Генерального прокурора – керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури або іншими прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України;

3) злочинів проти встановленого порядку несення військової служби (військових злочинів), крім злочинів, передбачених статтею 422 Кримінального кодексу України [49].

### **3.3. Реалізація окремих заходів державної антикорупційної політики**

Однією з беззаперечних перемог антикорупційної політики є створення передумов для усунення корупційних чинників у процедурах державних закупівель.

Державні закупівлі завжди були однією з головних сфер корупційних зловживань на всіх рівнях влади та чинником значних фінансових втрат держави. За даними Служби безпеки України, щорічні втрати від корупційних оборудок під час проведення процедур державних закупівель становили 10 – 15 відсотків (35 – 52, 5 млрд. гривень) видаткової частини державного бюджету. Значна частина закупівель здійснюється за неконкурентною процедурою – в одного постачальника, яку державі складно контролювати [46].

З метою подальшого впровадження прозорості системи проведення державних закупівель Законом України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки» передбачено запровадження системи електронних закупівель.

З метою забезпечення поступового переходу до електронних закупівель Урядом 20 травня 2015 року приймається розпорядження № 501-р «Про

реалізацію пілотного проекту щодо впровадження процедури електронних закупівель товарів». А вже 25 грудня 2015 року Верховною Радою України прийнято Закон України «Про публічні закупівлі», згідно з яким публічні закупівлі здійснюються з використанням електронної системи закупівель, яка забезпечує проведення закупівель, створення, розміщення, оприлюднення, обмін інформацією і документами в електронному вигляді, до складу якої входять веб-портал [prozorro.gov.ua](http://prozorro.gov.ua), авторизовані електронні майданчики, між якими забезпечено автоматичний обмін інформацією та документами.

Використання електронної системи закупівель є обов'язковим у таких випадках:

- вартість товарів та послуг, які закупаються, дорівнює або є вищою 200 тисяч гривень, вартість робіт – 1,5 мільйона гривень. Такі вартісні межі застосовуються для всіх без винятку державних органів;

- вартість товарів та послуг дорівнює або перевищує 1 мільйон гривень, робіт – 5 мільйонів, якщо їх закупівля здійснюється, державними підприємствами;

- для проведення спрощених закупівель, обов'язковість яких передбачена для державних органів у разі закупівлі товарів, послуг та робіт, вартість яких перевищує 50 тисяч гривень.

Публічні закупівлі за розміром бюджету умовно поділяються на допорогові (спрощені) закупівлі та надпорогові. Допорогові закупівлі включають в себе закупівлі, вартість яких не досягає порогового значення, від якого Закон України «Про публічні закупівлі» вимагає проведення відповідних процедур. Надпороговими є закупівлі, які перевищують за розміром бюджету порогові значення, та здійснюються у формі процедур закупівель: відкриті торги, торги з обмеженою участю, конкурентний діалог, переговорна процедура закупівлі [50].

Також Законом України «Про публічні закупівлі» впроваджено електронне оскарження закупівель, що значно знизило зловживання в цій сфері. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та

деяких інших законів України щодо здійснення моніторингу закупівель, прийнятий Верховною Радою України 21 грудня 2017 року, надав повноваження Державній аудиторській службі України проводити моніторинг закупівель, який, до речі, також здійснюється в електронній системі закупівель. Такий моніторинг проводиться за рішенням керівника або його заступника Державної аудиторської служби України з наступних підстав:

1) дані автоматичних індикаторів ризиків (критерії із заданими наперед параметрами, використання яких дає можливість автоматично здійснювати вибір процедур закупівель, що містять ознаки порушень законодавства у сфері публічних закупівель);

2) інформація, отримана від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, про наявність ознак порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель;

3) повідомлення в засобах масової інформації, що містять відомості про наявність ознаки порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель;

4) виявлені органом державного фінансового контролю ознаки порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель в інформації, оприлюдненій в електронній системі закупівель;

5) інформація, отримана від громадських об'єднань, про наявність ознак порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель, виявлених за результатами громадського контролю у сфері публічних закупівель відповідно до закону [50].

Запровадження відкритої системи закупівель позитивно вплинуло на розвиток конкуренції серед виконавців робіт та постачальників товарів та послуг. Протягом всього часу використання системи закупівель відбулися наступні позитивні зрушення:

1) збільшення кількості учасників закупівель, серед яких в тому числі значно зросла частка представників малого та середнього бізнесу, а також надання практичної можливості для участі в тендерах іноземним суб'єктам;

2) можливість контролю за проведенням тендеру, отримання швидкої відповіді та роз'яснення щодо умов тендерної документації;

3) відкритість процедури оцінки тендерних пропозицій.

Від початку роботи електронної системи закупівель та станом на 01.01.2020, за даними ДП «Прозорро», як адміністратора електронної системи закупівель, серед 4,1 мільйона оголошених закупівель кількість успішно завершених закупівель становить більш ніж 3,5 мільйона з очікуваною вартістю – 1,973 трильйона гривень. Загальна кількість організаторів за даними електронної системи закупівель зростає і на кінець 2019 року становить – 38 870, при цьому зростає і кількість учасників – 266 120, що свідчить про довіру представників бізнесу. Так за даними електронної системи закупівель різниця суми між очікуваною вартістю закупівель та сумою переможної пропозиції з моменту створення електронної системи закупівель та станом на кінець 2019 року складає понад 99 мільярдів гривень. Середня кількість пропозицій на торги протягом 2016-2019 років становить – 2,35.

За результатами даних електронної системи закупівель у 2019 році 28 850 організаторів оголосили 1,378 мільйонів закупівель, з яких успішно завершено – 1,238 мільйонів з очікуваною вартістю більш ніж 581,3 мільярдів гривень, та в яких взяли участь 159 980 учасників.

Економія коштів в закупівлях, що успішно завершилися в 2019 році, яка розрахована як різниця між очікуваними вартостями та переможними пропозиціями закупівель, склала більш ніж 28,2 мільярдів гривень, при цьому економія в надпорогових закупівлях склала 25,75 мільярдів гривень, а в допорогових закупівлях – 2,49 мільярдів гривень [51].

Можна констатувати, що надзвичайно важливим для сфери публічних закупівель став саме 2016 рік, оскільки було започатковано створення сучасної дієвої системи публічних закупівель, спрямованої на створення конкурентного середовища, забезпечення максимальної економії та ефективності, та забезпечення виконання міжнародних зобов'язань України у сфері публічних

закупівель. Це в тому числі підтверджується отриманням електронною системою закупівель Prozorro таких нагород, як:

World Procurement Award (WPA) 2016 – за розробку та впровадження системи електронних закупівель з унікальною архітектурою та філософією;

Open Government Awards 2016;

C4F Davos Awards 2017 – перемога в номінації «Довіра майбутнього» («Trust of the Future»).

Ще одним вагомим здобутком антикорупційної політики стало електронне урядування.

Електронне урядування – форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [52].

Основною ідеєю трансформації державного управління на технології інформаційного суспільства є зміни в системі державних органів з метою підвищення рівня ефективності їх функціонування та оптимального надання державних послуг. Електронне урядування – це можливість отримання громадянами державних послуг онлайн, можливість доступу до державних органів та співробітництва з державою через мережу Інтернеті, підвищення оперативності та ефективності роботи органів державної влади, взаємодія та залучення громадян до процесу прийняття державних рішень.

Отримання публічних послуг часто асоціювалось із корупцією. Сучасні інформаційні технології в комплексі зі зміною законодавства дають змогу побудувати взаємодію користувачів та надавачів державних послуг на якісно новому рівні. Це потенційно збільшує доступність, відкритість та прозорість публічних послуг, а також суттєво зменшує рівень корупції під час їх надання.

Розвиток електронного урядування визначено у 2017 році одним з першочергових пріоритетів реформування системи державного управління розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції



розвитку електронного урядування в Україні». Зменшення корупційних ризиків та запобігання корупції пов'язуються з розвитком електронних послуг та відкритих даних. Очікуваними результатами реалізації зазначеної Концепції, зокрема, визначені підвищення ефективності роботи органів влади і досягнення якісно нового рівня управління державою, що базується на принципах результативності, ефективності, прозорості, відкритості, доступності, довіри та підзвітності; мінімізація корупційних ризиків під час виконання владних повноважень.

Електронні послуги є найважливішим напрямом у сфері електронного урядування, бо стосуються кожного громадянина. Урядом 30 січня 2019 року затверджений План заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні на 2019 – 2020 роки. Згідно з цим розпорядженням необхідними є забезпечення впровадження надання пріоритетних послуг в електронній формі та реалізації принципу єдиного вікна («one-stop-shop») для надання електронних послуг фізичним та юридичним особам [53].

У сфері електронних послуг держава демонструє стрімкий розвиток. Так, повноцінно функціонує Єдиний державний портал адміністративних послуг, метою ведення якого є забезпечення надання адміністративних послуг в електронній формі, доступу суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги з використанням Інтернету і є офіційним джерелом інформації про їх надання. На порталі є 118 електронних послуг, поміж них такі суспільно важливі, як оформлення допомоги при народженні дитини, послуги з реєстрації бізнесу, послуги в земельній та будівельній сферах тощо. Єдиний державний портал адміністративних послуг має офіційну адресу в мережі Інтернет – [my.gov.ua](http://my.gov.ua).

У 2020 році запуснений в експлуатацію Єдиний державний веб-портал електронних послуг «Портал Дія» (офіційна адреса в мережі Інтернет – [diia.gov.ua](http://diia.gov.ua)). Метою створення порталу «Дія» (скорочено від «Держава і я») є створення цифрової держави та цифровізація таких пріоритетних сфер: охорона

здоров'я, соціальний захист, земельні відносини, державна реєстрація та нотаріат, містобудування, судова, податкова, митна сфери.

На порталі «Дія» кожен може отримати електронні послуги з 38 доступних на цей час та інформацію щодо себе з державних інформаційних реєстрів, таких як:

- єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань;

- державний реєстр речових прав на нерухоме майно;

- єдиний державний реєстр зареєстрованих транспортних засобів та їх власників Міністерства внутрішніх справ;

- державний земельний кадастр;

- державний реєстр обтяжень рухомого майна.

З метою автоматизації та прозорості всіх процесів у галузі будівництва запроваджено електронну систему у сфері будівництва:

- запроваджено новий сучасний будівельний реєстр й публічний портал з повним доступом до всіх даних;

- надання автоматичних послуг (без втручання чиновника), що повністю нівелює будь-які корупційні ризики;

- створення та ведення всіх документів в електронній формі одразу в системі (містобудівні умови, будівельний паспорт).

Також запущений мобільний застосунок «Дія», завдяки якому забезпечується доступ громадян до цифрових документів:

- цифровий паспорт громадянина України у формі ID-картки та цифровий паспорт громадянина України для виїзду за кордон;

- цифрове водійське посвідчення;

- цифрове свідоцтво про реєстрацію транспортного засобу та обов'язковий поліс страхування на авто;

- цифровий студентський квиток;

- можливість отримання нотифікацій [54].

Отже, подальша цифровізація державного управління сприятиме протидії корупції завдяки наступному:

зведення до мінімуму особистих контактів між громадянами та чиновниками;

забезпечення прозорості та доступності інформації про діяльність влади у цифровому форматі.

Одним із ключових механізмів у боротьбі з корупцією було створення Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, який запрацював у серпні 2016 року. До цього часу декларування чиновників було зведене до заповнення паперової декларації, перевірку якої здійснювала податкова служба. Крім того, законодавство не передбачало кримінальної відповідальності за подання у декларації завідомо недостовірних відомостей або умисне неподання декларації. Таке декларування часто призводило до приховування доходів та майна суб'єктами декларування.

Акти міжнародного законодавства встановлюють обов'язок кожної держави запроваджувати ефективні механізми виявлення та документування фактів незаконного збагачення та конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців.

Зокрема, пункт 5 статті 8 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції говорить про те, що кожна держава – учасниця конвенції прагне, у належних випадках і згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, запроваджувати заходи й системи, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, зокрема, про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб.

На виконання цих вимог міжнародного законодавства у Законі України «Про запобігання корупції» було передбачено обов'язок осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також прирівняних

до них осіб, подавати електронні декларації, а також повідомлень про суттєві зміни майнового стану. Обов'язок здійснення фінансового контролю та моніторинг способу життя суб'єктів декларування покладний на Національне агентство з питань запобігання корупції.

Загалом, у 2019 році Національним агентством з питань запобігання корупції опрацьовано понад 23 тисячі повідомлень про факти неподання або несвоєчасного подання декларацій суб'єктами декларування. За результатами проведених повних перевірок декларацій у 2019 році відповідно до статті 366<sup>1</sup> Кримінального кодексу України було затверджено 140 обґрунтованих висновків про виявлення ознак кримінальних правопорушень, які відповідно до рішень Національного агентства були направлені до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, зокрема до:

Національного антикорупційного бюро України – 96 обґрунтованих висновків;

Державного бюро розслідувань – 1 обґрунтований висновок;

органів Національної поліції України – 43 обґрунтованих висновки [55].

Система електронного декларування є одним із ключових антикорупційних механізмів, що виконує превентивну функцію і є дієвим інструментом виявлення корупції. Електронні декларації, які містяться в Єдиному державному реєстрі декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, є джерелом інформації для виявлення корупції, як спеціально уповноваженими антикорупційними органами, так і громадськими активістами.

Проте, Конституційний суд України 27 жовтня 2020 року ухвалив по суті дуже резонансне рішення, яким поставив під загрозу подальше впровадження антикорупційної реформи. Повний текст рішення наводиться в додатку А.

Так, Конституційним судом України визнана неконституційною стаття 366<sup>1</sup> Кримінального кодексу України, що повністю скасовує кримінальну відповідальність за подання суб'єктом декларування недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого

самоврядування, або умисне неподання суб'єктом декларування зазначеної декларації.

Також рішення Конституційного суду України позбавило Національне агентство з питань запобігання корупції таких важливих повноважень [56]:

здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб;

здійснення в порядку, визначеному цим Законом, контролю та перевірки декларацій суб'єктів декларування, зберігання та оприлюднення таких декларацій, проведення моніторингу способу життя суб'єктів декларування;

мати безпосередній автоматизований доступ до інформаційно-телекомунікаційних і довідкових систем, реєстрів, банків даних, у тому числі тих, що містять інформацію з обмеженим доступом, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування, користуватися державними, у тому числі урядовими, засобами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами. Отримання інформації з Єдиного реєстру досудових розслідувань здійснюється у порядку та обсязі, визначених спільним наказом Національного агентства та Генерального прокурора;

складати протоколи про адміністративні правопорушення, віднесені законом до компетенції Національного агентства, застосовувати передбачені законом заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення;

встановлення своєчасності подання декларацій;

повна перевірка декларацій;

моніторинг способу життя суб'єктів декларування;

інформування у разі суттєвої зміни у майновому стані суб'єкта декларування, а саме отримання доходу, придбання майна або здійснення

видатку на суму, яка перевищує 50 прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб на 1 січня відповідного року;

скасовано відповідальність за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення (кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну).

У зв'язку з тим, що електронне декларування є важливим компонентом антикорупційної політики будь-якої країни, в тому числі й України, Президенту, Верховній Раді України та Уряду необхідно об'єднати зусилля з метою повернення обов'язкової процедури подання електронних декларацій та затвердження механізму електронного декларування та встановлення відповідальності на законодавчому рівні.

Висновки до розділу 3.

Аналіз законодавства України у сфері протидії корупції свідчить, що незважаючи на значну кількість законів та підзаконних актів, вони на практиці часто були неефективними та майже не виконувались. Тому протягом багатьох років темпи подолання корупції в Україні були вкрай повільними.

На рисунку 3.1 зображена динаміка зміни Індексу сприйняття корупції в Україні з 2012 по 2019 рік.



Рис. 3.1 Динаміка зміни Індексу сприйняття корупції в Україні

З рисунку помітно, що починаючи з 2014 року Україна, хоч і повільно, але набирала бали та піднімалась у рейтингу сприйняття корупції, втративши у 2019 році 2 бали та повернувшись на рівень 2017 року.

У 2019 році Україна посіла 126 місце із 180 країн, опинившись поруч з такими країнами як Киргизстан, Джибуті, Азербайджан. Рейтинг сприйняття корупції 2019 року деяких країн наведений у таблиці 3.1.

Таблиця 3.1

Країна	CPI 2019	Місце в рейтингу
Нова Зеландія	<b>87</b>	1
Данія	<b>87</b>	1
Фінляндія	<b>86</b>	3
Швейцарія	<b>85</b>	4
Сінгапур	<b>85</b>	4
Швеція	<b>85</b>	4
Норвегія	<b>84</b>	7
Нідерланди	<b>82</b>	8
Німеччина	<b>80</b>	9
Люксембург	<b>80</b>	9
:		
Нігер	<b>32</b>	120
Пакистан	<b>32</b>	120
Молдова	<b>32</b>	120
Болівія	<b>31</b>	123
Габон	<b>31</b>	123
Малаві	<b>31</b>	123
Джибуті	<b>30</b>	126
Азербайджан	<b>30</b>	126
Україна	<b>30</b>	126
Киргизстан	<b>30</b>	126

На початку 2019 року Transparency International Ukraine надала 12 рекомендацій, які б могли покращити показники України в рейтингу. Станом на кінець року, було виконано або частково виконано лише 6 з них (рис. 3.2) [23].

Загалом, антикорупційна реформа – одна з найскладніших та найбільш комплексних реформ, що проводить сьогодні Україна. Забезпечення позитивних комунікацій з метою інформування суспільства про реальні результати

впровадження антикорупційної реформи, довіри до державних інституцій є важливою складовою прогресу антикорупційної реформи.

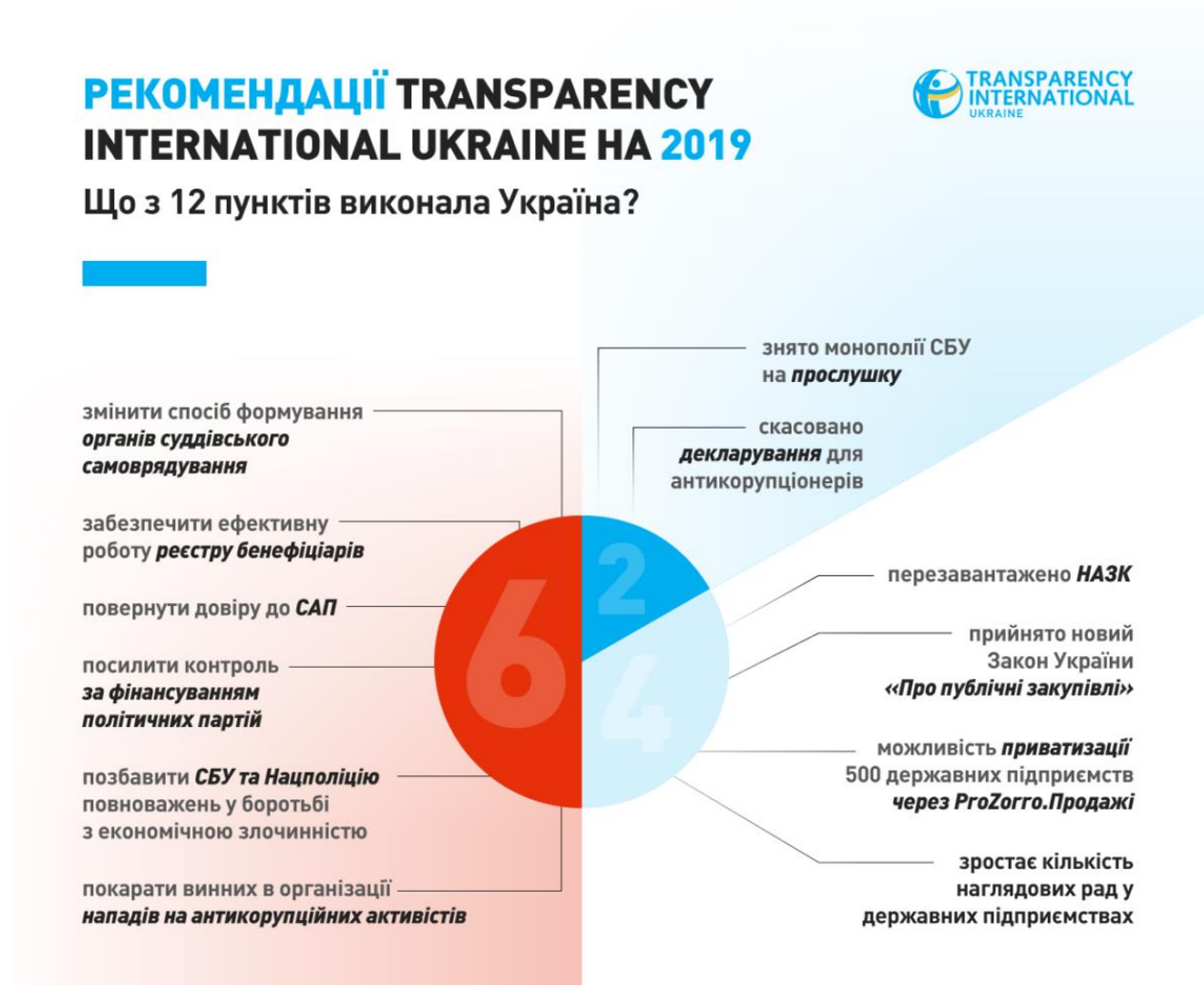


Рис. 3.2

Останнім часом держава зробила реальні кроки у боротьбі з корупцією, зокрема, впровадження електронної системи закупівель, що сприяло підвищенню прозорості самого процесу здійснення публічних закупівель, а також прозорості та об'єктивності його моніторингу та контролю, дозволило зменшити ризики зловживань та підвищило довіру до цієї сфери. Ще одним досягненням стала система електронного декларування, яка може бути засобом відновлення довіри суспільства до держави та її представників. Все це говорить про позитивні зрушення процесу декорумпізації держави.



## ВИСНОВКИ

Корупція має глибокі історичні витoki та певні економічні й соціальні передумови. Історія корупції – це історія людської цивілізації. Вона є такою ж давньою, як і саме державне управління. Корупція як соціальне явище у своїх проявах не має ні часових, ні географічних меж, оскільки завжди існує там, де існує держава.

В країнах, що стали на шлях демократії, процеси утвердження особистих прав і свобод та запровадження демократичних засад забезпечували системі державного управління поступову відкритість. Саме цим була підірвана живильна основа всевладдя та корупційності чиновництва. Але жодна із систем державної влади, що існують сьогодні у світі, не має імунітету від корупції.

Проблема існування та поширення корупції притаманна будь-якій державі. Прагнучі подолати корупцію країни набували як позитивного, так і негативного досвіду боротьби з цією соціальною патологією. Кожна країна, запроваджуючи свою систему заходів, які б знизили до мінімуму негативні прояви та наслідки корупції, сформувала власний унікальний та нетиповий досвід запобігання та протидії корупції. Корупція існує фактично в кожній країні, проте є країни, яким вдається успішно запобігати вчиненню корупційних діянь, а є країни, в яких рівень корупції залишається надмірно високим. Країни дуже відрізняються одна від одної як за станом корупції, так і за методами боротьби з нею.

Успішними прикладами боротьби з корупцією можна назвати, зокрема, такі країни як Сінгапур та Естонія.

Ще у 1965 році Сінгапур знаходився в умовах абсолютних злиднів, процвітання корупції та беззаконня призвело до того, що країна знаходилась у важкому економічному стані. Боротьба з корупцією в Сінгапурі почалася з приходу на посаду прем'єр-міністра Лі Куан Ю. Успішність антикорупційної реформи Сінгапуру досягалась завдяки таким основним заходам:

спрощення процедур видачі дозвільних документів, усунення подвійного трактування законів, встановлення чітких та прозорих правил, що значно

мінімізувало можливості чиновників діяти на власний розсуд та у власних інтересах;

створення незалежного спеціалізованого органу - Бюро по розслідуванню випадків корупції, яке, до речі, функціонує до сьогодні;

встановлення неминучого та суворого покарання, такі заходи стосуються обох сторін (і тих хто дає хабарі, і тих хто їх бере), покарання застосовується до всіх без винятку осіб, незалежно від займаної посади, політичних уподобань, наближеності до політичного керівництва держави;

встановлення гідної оплати праці держслужбовцям. У січні 1994 року Лі Куан Ю пояснив перед парламентом високий рівень заробітної плати чиновників: «Було б нереалістично очікувати, що талановиті люди пожертвують своєю кар'єрою та родиною на багато років, щоб задовольняти потреби суспільства, яку часто не цінує їх зусиль. Якби Сінгапур не отримав у розпорядження політичної влади найкращих спеціалістів, історія закінчилась би посереднім урядом, незадовільною грошовою політикою та корупцією»;

встановлення обов'язку щорічного звітування посадовців про майно, активи та борги.

Заходи антикорупційної діяльності в Сінгапурі здійснювались під жорстким владним контролем, проте досягнутий результат цілком виправдовує такий спосіб боротьби з корупцією.

Також відмінником антикорупційної боротьби можна назвати Естонію, яка на початку 90-х років вважалася однією із найбільш корумпованих в регіоні. Для естонської моделі боротьби з корупцією характерною є відсутність спеціальних антикорупційних органів. Така модель базувалась на проведенні реформ:

судова та реформа державної служби – від домінування виконавчої влади перейшли до моделі західноєвропейського зразка (за німецьким типом), де головну роль відігравали договірні відносини, дотримання закону та незалежні і професійні суди;

податкова – запроваджено пропорційне оподаткування (однакову ставку податку на прибуток для всіх рівнів доходу) та значно спростили

адміністрування податків, що стало досить сильним економічним стимулом для зменшення тіньових операцій;

перехід від дозвільної моделі регулювання діяльності (повноваження чиновника є майже необмеженими з точки зору видачі дозволів на певний вид діяльності) до відомчо-контрольної (коли більшість дозволів видається за принципом мовчазної згоди, а контролюючі функції чиновників чітко визначені в законодавстві).

Методи боротьби з корупцією Сінгапуру та Естонії кардинально відрізняються, спільним для цих двох країн є наявність сильної політичної волі їх керівників, яка характеризується справжніми намірами політичного керівництва країни реально протистояти корупції на всіх рівнях державної влади.

Подолання корупції в Україні з часів проголошення її незалежності складно назвати успішним. Майже 20 років антикорупційна політика держави зводилась до формального прийняття законодавчих документів, які по своїй суті були неефективними. Наслідком такого становища стало проникнення корупції у всі сфери держави, дуже розповсюдженим явищем стала так звана «побутова» корупція – неформальний інститут взаємодії між громадянами та установами, які уповноважені діяти від імені держави або нею фінансуються.

Революція Гідності в Україні та підписання у 2014 році Угоди про асоціацію України з ЄС стали поштовхом для антикорупційної боротьби. На законодавчому рівні визначені спеціально уповноважені суб'єкти боротьби з корупцією, якими, зокрема, стали новостворені Національне антикорупційне бюро України та Національне агентство з питань запобігання корупції. Державні закупівлі стали відкритими та прозорими завдяки створенню електронної системи закупівель. Створена та впроваджена система електронного декларування осіб, уповноважених на виконання функцій держави, яка є відкритою для громадян. Без перебільшення немалих успіхів держава домоглася у розвитку України як «цифрової держави». Однак цих заходів недостатньо, що підтверджується міжнародним рейтингом сприйняття корупції, який

розраховується міжнародною організацією Transparency International (у 2019 році Україна посіла 126 місце із 180 країн).

З метою ефективної протидії корупції, на нашу думку, необхідно здійснити такі заходи.

1. Підвищення ефективності судової влади, правоохоронних органів та всього державного апарату.

Згідно з соціологічним дослідженням «Центру Разумкова» станом на липень 2020 року рівень недовіри громадян до окремих органів становить [57]:

державний апарат (чиновники) – 78 %;

судова система в цілому – 77.5 %;

Верховний суд України – 69 %;

місцеві суди – 67.5%;

органи прокуратури – 73 %;

Національне антикорупційне бюро України – 71 %;

Спеціалізована антикорупційна прокуратура – 70.5%;

Вищий антикорупційний суд України – 70 %;

Національне агентство з питань запобігання корупції – 70 %;

Національна поліція – 58 %;

Служба безпеки України – 56 %.

Підвищення рівня довіри громадян до державних органів можливий за умови відкритості та прозорості діяльності таких органів та прийняття ними управлінських рішень. Можливість контролю за діяльністю з боку громадськості.

2. Встановлення належної оплати праці для усіх категорій працівників державного апарату та одночасно з цим введення суворої відповідальності за корупцію (великі штрафи, арешт, конфіскація).

3. Ведення інформаційної політики держави щодо виховання в суспільстві негативного ставлення до корупції як явища.

Історичний та міжнародний досвід боротьби з корупцією свідчить про неможливість цілковитого її викорінення, але ефективна реалізація

антикорупційної політики держави допоможе мінімізувати її прояви та наслідки до прийняттого рівня.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ковний Ю. Історичні передумови виникнення та розвитку корупції як антисоціального явища. Вроцлавсько–Львівський юридичний збірник. 2016. № 7, с. 89 – 98.
2. Макарчук В.С. Загальна історія держави і права зарубіжних країн: навчальний посібник. – Вид. 8-ме, допов. – К.: Атіка; Х.: Право, 2015. – 624 с.
3. Тищик Б.Й. Історія держави і права країн Стародавнього світу. Навчальний посібник. – Львів: Світ, 2001. – 384 с.
4. Запобігання та протидія корупції: навчальний посібник / А. М. Михненко, О. В. Руснак, А. М. Мудров та ін.; за ред. А. М. Михненка. – 4-те вид., переробл. й доповн. – К.: ДННУ «Акад. фін. Управління», 2013. – 666 с.
5. Антоніна В. Волошенко Корупція: історичні витоки та сучасні прояви. Актуальні проблеми економіки № 3 (165), 2015, с. 8 – 16.
6. Клімова С.М. Організація запобігання та протидії корупції в Україні: навчальний посібник / С.М. Клімова, Т.В. Ковальова. – Х., 2012. – 283 с.
7. Яковенко С.Б. Генезис та розвиток корупції: історичний аспект. Науково–інформаційний вісник Академії національної безпеки № 3–4 (7–8), 2015, с. 58 – 71.
8. Грушевський М. Історія України–Руси [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://litopys.org.ua/>.
9. Заблоцький Ю.П. Історична ретроспектива протидії корупції, хабарництву і неправомірній вигоді в Україні. Митна справа. – 2015. – № 1(2.1). – с. 53–60.
10. Корупція: теоретико–методологічні засади дослідження: монографія / керівник авт. кол. доц. І.О. Ревак. – Львів: ЛьвДУВС, 2011. – 220 с.
11. 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. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/DEKRET/18-05-08.htm>.
12. Ахметова Г.Р. Коррупция в нефтедобывающих странах. Учебное пособие. – Алматы: Издательство “Кульжахан”, 2002. – 150 с.

13. Невмержицький Є. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії: монографія. – К.: КНТ, 2008. – 368 с.
14. Рамкова Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти організованої злочинності [Електронний ресурс] – Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_786#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_786#Text).
15. Любченко Д.І. Корупція як соціальне явище. Навчально–методичний посібник з підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, на яких покладено обов'язки з організації роботи щодо запобігання та протидії проявам корупції (I–VII категорії посад). Національна академія внутрішніх справ, Київ – 2011.
16. Корж І. Ф. Політична корупція як загроза державній безпеці України. Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 18 : Економіка і право. – 2010. – Вип. 11. – с. 78–84. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nchnpu\\_018\\_2010\\_11\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nchnpu_018_2010_11_14).
17. Наталія Позняк Міжнародне співробітництво у протидії корупції. Фінансовий контроль. – лютий 2013. – с. 8 – 11.
18. Запобігання і протидія проявам корупції як елемент модернізації системи державної служби. Івано–Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. – Івано–Франківськ: 2012. – 237 с.
19. Васильєва О.І., Васильєва Н.В. Зарубіжний досвід антикорупційної діяльності в органах публічної влади. Інвестиції: практика та досвід № 13/2019. – с. 62 – 65.
20. Трепак В.М. Міжнародний досвід запровадження системи заходів антикорупційної спрямованості. Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ, № 2 (10), 2015. – с. 233 – 246.
21. Моисеев В. В. Международный опыт противодействия коррупции. Мировые проблемы. Внешняя политика, № 3, 2013. – с. 175 – 179.
22. Нонік В.В., Антикорупційний досвід Китаю: від імперський часів до сьогодення. Електронне «Державне управління: удосконалення та розвиток»,

- № 12, 2018 р., 27.12.2018. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/>.
23. Transparency International Ukraine [Електронний ресурс] – Режим доступу: [https://ti-ukraine.org/ti\\_format/doslidzhennya/cpi](https://ti-ukraine.org/ti_format/doslidzhennya/cpi).
24. Супрун Т.М. Зарубіжний досвід запобігання та протидії корупції. Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика), вип. 2 – 3 (6 – 7), 2017. – с. 199 – 204.
25. Юрченко А. Особливості попередження та протидії політичній корупції у Фінляндії та Нідерландах у контексті імплементації європейських антикорупційних норм. Міжнародні відносини, суспільні комунікації та регіональні студії. РОЗДІЛ I. Міжнародні відносини. 2 (4), 2018 – с. 22 – 29.
26. Пластун М.С. Форми та методи діяльності глави держави у сфері протидії корупції. Вісник Маріупольського державного університету, серія: Право, вип. 13, 2017. – с. 173 – 182.
27. Доненко В.В. Конспект лекцій з дисципліни «Правові та організаційні засади протидії корупції». Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Дніпро, 2019. – 123 с.
28. Шмаль Л. Сінгапурська модель протидії корупції: досвід для України. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2, 2015. – с. 110 – 118.
29. Нонік В.В., Сінгапурська антикорупційна історія: досвід для України. Електронне «Державне управління: удосконалення та розвиток», № 10, 2017. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/>.
30. Ли Куан Ю. Из третьего мира – в первый. История Сингапура 1965 – 2000. Манн, Иванов и Фербер, 2017. – 576 с. – Режим доступу: [http://loveread.ec/view\\_global.php?id=70650](http://loveread.ec/view_global.php?id=70650).
31. Шкуропат О. В. Міжнародний досвід антикорупційної політики. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління. – 2014. – Вип. 1. – с. 356 – 369.



32. Литвиненко В.І. Зарубіжний досвід організації та діяльності суб'єктів протидії корупції та можливості його використання в Україні. Публічне право. – 2015. – № 4. – с. 175–181. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp\\_2015\\_4\\_25](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2015_4_25).
33. Неклюдов Є.С. Досвід Естонії у протидії поширенню корупції. Наукові праці історичного факультету Запорізького національного університету. 2019. – Вип. 52. Том 2. – с. 245 – 250.
34. Стогова О.В. Люстрація як передумова ефективної боротьби з корупцією. Сучасне суспільство. 2016, випуск 1 (11). – с. 167 – 177.
35. Кушнар'ов І.В. Політична корупція у країнах Балтії: успішний досвід на пострадянському просторі. Держава і право. 2017, Випуск 77. – с. 92 – 105.
36. Кушнар'ов І.В. Політична корупція: порівняльно-політологічна концептуалізація: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Видавництво «Юридична думка», 2018. – 408 с.
37. Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396/94#Text>.
38. Закон України «Про боротьбу з корупцією» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/356/95-%D0%B2%D1%80#top>.
39. Указ Президента України «Про Національну програму боротьби з корупцією» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/319/97#Text>.
40. Указ Президента України «Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998 – 2005 роки» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/367/98#Text>.
41. Указ Президента України «Про невідкладні додаткові заходи щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/84/2003#Text>.

42. Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо детінізації економіки та протидії корупції» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1615/2005#Text>.
43. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3206-17#Text>.
44. Указ Президента України «Про Національну антикорупційну стратегію на 2011 – 2015 роки» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011#Text>.
45. Закон України «Про запобігання корупції» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.
46. Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-18#Text>.
47. Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-VII#Text>.
48. Наказ Генерального прокурора від 05.03.2020 № 125 «Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Офісу Генерального прокурора» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0125905-20#Text>.
49. Закон України «Про Державне бюро розслідувань» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text>.
50. Закон України «Про публічні закупівлі» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#n608>.
51. Звіт, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель за 2019 рік [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=ca5d0012-c7f9-4750-b1f8-cf5550ecb270&tag=Zviti>.

52. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р. «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#Text>.
53. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 січня 2019 р. № 37-р «Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні на 2019 – 2020 роки».
54. Вебсайт Міністерства цифрової трансформації. Режим доступу: <https://thedigital.gov.ua/projects>.
55. Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2019 рік. Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/uk/plany-ta-zvity/>.
56. Рішення Конституційного суду України від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020 у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», Кримінального кодексу України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-20#Text>.
57. Початок нового політичного року: довіра до соціальних інститутів (липень 2020 р.). Вебсайт Центр Разумкова [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/pochatok-novogo-politychnogo-roku-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-lypen-2020r>.

## РІШЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України „Про запобігання корупції“, Кримінального кодексу України

<p>м. Київ 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020</p>	<p>Справа № 1-24/2020(393/20)</p>
--	-----------------------------------

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Туницького Олександра Миколайовича - головуючого,  
 Головатого Сергія Петровича,  
 Городовенка Віктора Валентиновича,  
 Завгородньої Ірини Миколаївни,  
 Касмініна Олександра Володимировича,  
 Колісника Віктора Павловича,  
 Кривенка Віктора Васильовича,  
 Лемака Василя Васильовича,  
 Литвинова Олександра Миколайовича,  
 Мойсика Володимира Романовича,  
 Первомайського Олега Олексійовича,  
 Саса Сергія Володимировича,  
 Сліденка Ігоря Дмитровича - доповідача,  
 Філюка Петра Тодосьовича,  
 Юровської Галини Валентинівни,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності [Конституції України](#) (конституційності) окремих положень Закону України „Про запобігання корупції“ від 14 жовтня 2014 року [№ 1700-VII](#) (Відомості Верховної Ради України, 2014 р., № 49, ст. 2056) зі змінами, [Кримінального кодексу України](#).

Заслухавши суддю-доповідача Сліденка І.Д. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

## установив:

1. Суб'єкт права на конституційне подання - 47 народних депутатів України - звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають [Конституції України](#) (є неконституційними), окремі положення Закону України „Про запобігання корупції“ від 14 жовтня 2014 року [№ 1700-VII](#) зі змінами (далі - Закон № 1700), [Кримінального кодексу України](#) (далі - КК України).

Народні депутати України просять визнати такими, що не відповідають [Конституції України](#) (є неконституційними), положення [пункту 8](#) частини першої статті 11, [пунктів 2, 10](#) частини першої статті 12, абзаців [другого, третього](#) частини першої статті 47, частин [першої, третьої](#) статті 50, [статті 51, частини другої](#) статті 52 Закону № 1700, [статті 366](#) КК України.

Автори клопотання вважають, що оспорювані положення Закону [№ 1700, стаття 366](#) КК України не відповідають [частині другій](#) статті 3, [частині другій](#) статті 6, частинам [першій, другій](#) статті 8, [частині другій](#) статті 19, [статті 21](#), частинам [першій, другій](#) статті 24, частинам

[першій](#), [другій](#) статті 32, [частині другій](#) статті 61, [частині першій](#) статті 62, [частині першій](#) статті 64, [частині першій](#) статті 68 Конституції України.

2. Конституційний Суд України, вирішуючи порушені в конституційному поданні питання, виходить із такого.

Згідно з Конституцією України органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України ([частина друга](#) статті 6); в Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй ([частини перша, друга](#) статті 8); незалежність і недоторканність судді гарантуються Конституцією і законами України; вплив на суддю у будь-який спосіб забороняється ([частини перша, друга](#) статті 126); незалежність і недоторканність судді Конституційного Суду України гарантуються Конституцією і законами України; вплив на суддю Конституційного Суду України у будь-який спосіб забороняється ([частини перша, друга](#) статті 149).

3. Відповідно до [частини першої](#) статті 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Конституційна система поділу державної влади означає, що кожній із гілок влади притаманна своя система (структура) суб'єктів, інститутів, засобів, форм та методів правління (здійснення влади), заснована виключно на ідеях свободи, верховенства права, гарантування і дотримання прав і свобод людини і громадянина та обмеження свавільного правління. Фундаментальним принципом конституціоналізму і гарантією належного управління є поділ державної влади на самостійні гілки влади з власною компетенцією, визначеною конституцією і законами, прийнятими на її основі.

Основоположним та невід'ємним елементом такої системи є незалежні органи судової влади і конституційного контролю, визначальні функції яких полягають як у захисті прав і свобод людини і громадянина, інтересів юридичних осіб, так і в гарантуванні системи поділу державної влади загалом.

Метою функціонального поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову ([стаття 6](#) Конституції України) є розмежування повноважень між різними органами державної влади та недопущення привласнення повноти державної влади однією з гілок влади, що означає самостійне виконання кожним із них своїх функцій та здійснення повноважень відповідно до Конституції та законів України ([абзац перший](#) пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 24 червня 1999 року № 6-рп/99; [абзац другий](#) підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 8 липня 2016 року № 5-рп/2016).

Здійснення державної влади відповідно до вказаних конституційних приписів, зокрема на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, завдяки визначеній [Основним Законом України](#) системі стримувань і противаг забезпечує стабільність конституційного ладу, запобігає узурпації державної влади та узурпації виключного права народу визначати і змінювати конституційний лад в Україні ([абзац шостий](#) підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 13 червня 2019 року № 5-р/2019).

Саме органи судової влади і конституційного контролю виконують, зокрема, основні функції належного правового стримування законодавчої і виконавчої влади, а також контролю за діяльністю цих гілок влади з метою недопущення виходу за межі повноважень.

Діяльність органів судової влади полягає в контролі за дотриманням законності, а конституційного контролю - в конституційності діяльності органів законодавчої та виконавчої влади. Органи судової влади і конституційного контролю є протиположними та

виконавчій владі, оскільки можуть переглядати акти цих гілок державної влади щодо законності або конституційності.

Конституційний Суд України акцентує на тому, що винятковість органів судової влади та особливо конституційного контролю, серед іншого, полягає в особливому порядку формування суддівського корпусу, в тому числі внутрішніх виключно суддівських органів в аспекті притягнення суддів до відповідальності.

4. Конституційний Суд України виходить із того, що судова влада, зважаючи на сутність її функцій, є найменш небезпечною для демократичного врядування та інших гілок державної влади, а також для природних прав людини, визначених [Конституцією України](#), оскільки має найменше можливостей для їх порушення або негативного впливу на них. Адже законодавча влада встановлює правила, виконавча влада застосовує примус, а судова влада не має ні того, ні іншого. Судова влада не має ні військової, ні фінансової сили, ні безпосередніх важелів впливу на інші гілки державної влади, тому вона є найбільш вразливою до посягань інших гілок державної влади. З огляду на це одним з основних завдань Конституційного Суду України є забезпечення належної реалізації принципу поділу державної влади, системи балансу влад з метою недопущення непропорційного підсилення або неадекватного впливу однієї гілки державної влади на іншу. Об'єктивне застосування та належне тлумачення без будь-яких переваг можливі лише за умови незалежності Конституційного Суду України і судової влади загалом та відсутності негативного впливу і тиску законодавчої та виконавчої влади, які керуються не стільки інтересами права, скільки інтересами політики та партійними уподобаннями.

5. В Україні принцип незалежності суддів і судів закріплено на конституційному рівні ([статті 126, 127, 129](#) Конституції України) і законодавчо унормовано ([статті 6, 48, 126](#) Закону України „Про судоустрій і статус суддів“). Незалежність і недоторканність суддів Конституційного Суду України гарантуються Конституцією України ([стаття 149](#)) та Законом України „Про Конституційний Суд України“ ([статті 2, 24](#)).

Ефективне виконання судовою владою її функцій можливе лише за умови її незалежності, що є характерною рисою саме судової влади. Судди повинні бути повністю незалежними від органів законодавчої та виконавчої влади. Незалежність судової влади забезпечується відокремленістю її в системі поділу державної влади, неможливістю інших гілок державної влади впливати на рішення суддів, а також гарантіями незалежності суддів. Те саме стосується і притягнення суддів до відповідальності, порядок якого тісно пов'язаний із гарантуванням незалежності суддів. Адже призначення судової влади полягає передусім у захисті прав і свобод людини і громадянина й безпосередньо пов'язане з конституційним правом на судовий захист.

Судді здійснюють правосуддя шляхом реалізації судової влади в межах повноважень, якими вони наділені відповідно до [Основного Закону України](#) та закону про судоустрій і статус суддів. Судді системи судоустрою і судді Конституційного Суду України виконують свої обов'язки на професійній основі, мають однаковий юридичний статус, основу якого становлять спільні елементи, незалежно від місця суду в системі судоустрою чи від адміністративної посади, яку суддя обіймає в суді. Однаковість юридичного статусу усіх суддів обумовлена, зокрема, наявністю єдиного порядку набуття статусу судді, сукупністю прав та обов'язків судді, єдністю юридичних гарантій, які надають суддям можливість бути неупередженими, об'єктивними, безсторонніми та незалежними. Із набуттям статусу судді пов'язане й набуття передбачених Конституцією та законами України гарантій незалежності, на чому неодноразово наголошував Конституційний Суд України у своїх рішеннях.

Конституційний Суд України зазначав, що зниження рівня гарантій незалежності суддів опосередковано може призвести до обмеження можливостей реалізації права на судовий захист; не допускається зниження рівня гарантій незалежності і недоторканності суддів в разі



прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів (третє речення абзацу п'ятого підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини; абзац другий підпункту 1.3 пункту 1 резолютивної частини Рішення від 1 грудня 2004 року [№ 19-рп/2004](#)).

Конституційний Суд України стверджував, що положення [частини другої](#) статті 126 Конституції України „вплив на суддів у будь-який спосіб забороняється“ треба розуміти як забезпечення незалежності суддів у зв'язку із здійсненням ними правосуддя, а також як заборону щодо суддів будь-яких дій незалежно від форми їх прояву з боку державних органів, установ та організацій, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, фізичних та юридичних осіб з метою перешкодити виконанню суддями професійних обов'язків або схилити їх до винесення неправосудного рішення тощо ([пункт 2](#) резолютивної частини Рішення від 1 грудня 2004 року [№ 19-рп/2004](#)).

Положення [Конституції України](#) стосовно незалежності суддів, яка є невід'ємним елементом статусу суддів та їх професійної діяльності, пов'язані з принципом поділу державної влади та обумовлені необхідністю забезпечувати основи конституційного ладу, права людини, гарантувати самостійність і незалежність судової гілки влади ([абзац другий](#) підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 3 червня 2013 року [№ 3-рп/2013](#)).

Конституційний принцип незалежності суддів забезпечує важливу роль судової гілки влади в механізмі захисту прав і свобод громадян та є запорукою реалізації права на судовий захист, передбаченого [статтею 55](#) Основного Закону України; будь-яке зниження рівня гарантій незалежності суддів суперечить конституційній вимозі неухильного забезпечення незалежного правосуддя та права громадян на захист прав і свобод незалежним судом, оскільки призводить до обмеження можливостей реалізації цього конституційного права, а отже, суперечить статті 55 Конституції України ([абзац другий](#) пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 3 червня 2013 року [№ 3-рп/2013](#)).

[Конституція України](#) визначає засадничі підходи до забезпечення незалежності і недоторканності суддів, а отже, ставить їх на найвищий щабель захисту - конституційний рівень; законами України може бути розширений обсяг гарантій незалежності і недоторканності суддів, який має бути достатнім для здійснення ними своєї діяльності неупереджено, об'єктивно, безсторонньо та незалежно; закріплення на конституційному рівні положення, відповідно до якого правосуддя в Україні здійснюють виключно суди, та положення щодо незалежності суддів створює найважливішу гарантію додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина; таке закріплення спрямоване на створення ефективного механізму виконання покладених на судову владу завдань, які полягають, насамперед, у захисті прав і свобод людини і громадянина, забезпеченні верховенства права та конституційного ладу в державі; отже, захищеність суддів на рівні Конституції України є найважливішою гарантією незалежності судової влади, неупередженого, об'єктивного, безстороннього та незалежного виконання суддями своїх обов'язків щодо захисту прав і свобод людини і громадянина, забезпечення верховенства права та конституційного ладу в державі (абзаци [третій](#), [четвертий](#), [шостий](#) підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 4 грудня 2018 року [№ 11-р/2018](#)).

Конституційний Суд України наголошує, що будь-який тиск представників законодавчої та виконавчої влади на судову владу неможливий, у тому числі під час розгляду справ, також не допускається втручання в її діяльність з метою прийняття тих чи інших рішень. Незалежність судової влади є одним із головних принципів її ефективної діяльності, тобто будь-який вплив законодавчої та виконавчої влади виключається повністю.

Таким чином, незалежність суддів є невід'ємною складовою їхнього статусу, а конституційний принцип незалежності суддів забезпечує важливу роль судової гілки влади в механізмі захисту прав і свобод громадян та є запорукою реалізації права на судовий захист.

Незалежність суддів є основною передумовою функціонування самостійної й авторитетної судової влади, здатної забезпечити об'єктивне та безстороннє правосуддя, ефективно захистити права і свободи людини і громадянина. Принцип незалежності суддів означає процесуальну діяльність під час здійснення правосуддя в умовах, що виключають сторонній вплив на суддів. Гарантії незалежності суддів - це передбачені належні засоби мінімізації та усунення негативних впливів на суддів під час відправлення ними правосуддя, спрямовані на ухвалення законного й обґрунтованого рішення.

Самостійність і незалежність органів судової влади та конституційного контролю означає, що вони виконують свої функції без жодного втручання у свою діяльність, не залежать від органів законодавчої та виконавчої влади, тому будь-який їхній вплив на судову владу повинен припинитися на етапі призначення суддів.

Конституційний Суд України зазначає, що виконання покладених на органи судової влади та конституційного контролю функцій щодо захисту прав і свобод людини і громадянина, здійснення контролю за конституційністю діяльності органів державної влади, гарантування системи поділу державної влади неможливі в разі будь-яких форм тиску на суддів системи судоустрою та суддів Конституційного Суду України.

Таким чином, інституційна незалежність судової влади є передумовою незалежності і безсторонності кожного окремого судді, тоді як незалежність, безсторонність кожного з них є умовою забезпечення інституційної незалежності судової влади.

6. Конституційний Суд України бере до уваги той факт, що головним напрямом забезпечення незалежності судової влади є створення спеціальних інституцій, метою діяльності яких є виведення органів правосуддя з поля адміністративного контролю та фактичного управління органів виконавчої та законодавчої влади.

Незалежність судової влади, безсумнівно, є суттєвою частиною принципу верховенства права та покликана забезпечувати кожній людині право на справедливий суд, а отже, це не є привілеєм для суддів, а є гарантією поваги до прав та основних свобод людини, що забезпечує довіру до системи правосуддя ([абзац сьомий](#) преамбули Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 року № CM/Res (2010) 12 (далі - Рекомендація).

У свою чергу, незалежність судової влади забезпечує незалежність кожного окремого судді, що є фундаментальним аспектом верховенства права ([пункт 4](#) додатка до Рекомендації).

Зовнішня незалежність суддів не є прерогативою чи привілеєм, що надається для власних інтересів суддів, а в інтересах верховенства права та осіб, які прагнуть та очікують неупередженого правосуддя; незалежність суддів слід розглядати як гарантію свободи, поваги прав людини та неупередженого застосування закону; безсторонність та незалежність суддів є важливими для гарантування рівності сторін перед судами ([пункт 11](#) додатка до Рекомендації).

Судова влада є незалежною від виконавчої та законодавчої гілок влади (пункт 2.04 Монреальської універсальної декларації про незалежність правосуддя (Перша світова конференція з незалежності правосуддя, Монреаль, 1983 рік), її незалежність має гарантуватися державою, а всі державні інституції зобов'язані поважати незалежність судової влади (пункт 1 [Основних принципів незалежності судових органів](#) (схвалених резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 29 листопада та від 13 грудня 1985 року) та не допускати будь-яких обмежень, неналежних впливів, стимулів, тисків,



загроз чи втручання, прямих чи опосередкованих, з будь-яких сторін чи з будь-якої причини (пункт 2.02 Монреальської універсальної декларації про незалежність правосуддя; пункт 2 Основних принципів незалежності судових органів).

Захист та зміцнення судової влади у відносинах з виконавчою та законодавчою владою мають здійснюватися шляхом вжиття заходів для забезпечення того, щоб члени виконавчої та законодавчої влади поважали судову гілку влади та утримувались від неналежної, необ'єктивної чи виключно політично вмотивованої публічної критики окремих суддів та забезпечували, щоб повсякденне адміністрування судів здійснювалося ефективно та обґрунтовано на основі правових норм і без надмірного втручання виконавчої влади чи законодавчої влади; дисциплінарне або кримінальне розслідування щодо судді має здійснюватися відповідно до необхідних повних процесуальних гарантій перед незалежним, неполітичним органом влади, а санкції повинні застосовуватися пропорційно, а не довільно чи з політичних мотивів або з будь-яких інших причин, не пов'язаних із придатністю судді до здійснення судових повноважень (пункт „С“ та Захід 1.3 додатка до Плану дій Ради Європи щодо посилення незалежності та неупередженості судової влади від 13 квітня 2016 року № СМ(2016)36 final).

Виконавча та законодавча влада повинні забезпечити незалежність суддів та не вживати заходів, які можуть загрожувати незалежності суддів ([підпункт „b“](#) пункту 2 Принципу I Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи „Незалежність, дієвість та роль суддів“ від 13 жовтня 1994 року № R (94) 12).

Щодо антикорупційної політики та притягнення до відповідальності суддів, то дисциплінарні органи повинні бути незалежними від уряду, а дисциплінарне провадження або провадження щодо відводу суддів повинне визначатися відповідно до ustalених процедур, що гарантують права суддів на справедливий, прозорий та незалежний розгляд справи.

Антикорупційна реформа в Україні стала беззаперечною вимогою суспільства. Проте як антикорупційна, так і судова реформи повинні реалізовуватися без порушення принципу незалежності судової влади та з дотриманням принципу конституційності. Щоб мати вплив на корупцію, судові реформи повинні вирішувати питання, що стосуються незалежності судової системи, підзвітності та прозорості. Це включає створення структур для незалежної судової влади, здатної до самоврядування.

У Висновку Консультативної ради європейських суддів від 9 листопада 2018 року № 21 (2018) щодо запобігання корупції серед суддів зазначається, що корупція серед суддів є однією з основних загроз суспільству та функціонуванню демократичної держави. Це підриває судову добросовісність, що є основою верховенства права та основою цінністю Ради Європи. Є підстави стверджувати, що ефективне запобігання корупції в судовій системі значною мірою залежить від політичної волі у відповідній країні справді та щиро забезпечити інституційні, інфраструктурні та інші організаційні гарантії для незалежної, прозорої та неупередженої судової влади. Однак боротьба з корупцією не повинна впливати на незалежність судової влади. Крім того, процес перевірки на предмет виявлення корупції, звільнення та притягнення до відповідальності осіб, які не пройшли перевірки, може використовуватися як інструмент для зловживання та усунення політично „небажаних“ суддів. Сам факт перебування на посаді судді у державі-члені, де судова система скомпрометована на системному рівні, за демократичними стандартами недостатній для встановлення відповідальності з боку окремих суддів. Це стосується і гарантій того, що процес перевірки повинен здійснюватися компетентними, незалежними та неупередженими органами. Категорії державних службовців мають різні рівні відповідальності та повноваження, тому необхідно забезпечити різні правила декларування, зокрема вищі судові органи мають право вимагати спеціальних актів регулювання цього питання, а деклараціями суддів може опікуватися спеціальний орган судової влади.

Корупція стримується шляхом структурних реформ, надійних та тривалих антикорупційних законів та узгодженого інституційного механізму їх впровадження та забезпечення, що підтримується незалежним, справедливим та неупередженим правосуддям. Однак для того, щоб боротьба з корупцією була успішною, необхідні незалежне судочинство та правоохоронні органи, вільні від політичного та лобістського втручання.

Таким чином, із міжнародних стандартів незалежності судової влади вбачається обов'язок усіх державних та інших установ поважати і дотримуватися незалежності судової влади, яка самостійно, без стороннього впливу з боку будь-яких органів державної влади та посадових осіб здійснювала б усі належні їй функції.

7. Вирішуючи цю справу, Конституційний Суд України враховує те, що незалежність суддів від інших органів державної влади має вирішальне значення в будь-якій демократії.

У своїх рішеннях Європейський суд з прав людини неодноразово наголошував на важливості дотримання принципу поділу державної влади та невтручання виконавчої та законодавчої гілок влади у справи судової гілки влади, що є важливим фактором забезпечення реальної незалежності судової гілки влади та безпосередньо суддів. Зокрема, увага акцентується на важливості незалежності судової влади від виконавчої (§ 95 рішення у справі „Рінгейзен проти Австрії“ (Ringeisen v. Austria (Merits) від 16 липня 1971 року (заява № 2614/65) та на дотриманні принципу поділу влади (§ 40 рішення у справі „Сасілор-Лормін проти Франції“ (Sasilor-Lormines v. France від 9 листопада 2006 року (заява № 65411/01). Крім цього, поняття поділу влади між виконавчою та судовою гілками набуває дедалі більшого значення в практиці цього суду (§ 78 рішення у справі „Стаффорд проти Сполученого Королівства“ (Stafford v. the United Kingdom від 28 березня 2002 року (заява № 46295/99).

У контексті тлумачення терміна „встановлений законом“, який вживається у [статті 6](#) Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі - Конвенція), зазначається, що вплив виконавчої влади на судову суперечить принципу, відповідно до якого судоустрій у демократичному суспільстві не повинен залежати від розсуду виконавчої влади (§ 34, § 37 рішення у справі „Гуров проти Молдови“ (Gurov v. Moldova від 10 жовтня 2006 року (заява № 36455/02).

Вимога [пункту 1](#) статті 6 Конвенції про те, що трибунали повинні бути незалежними та неупередженими, безпосередньо пов'язана з концепцією поділу влади. [Стаття 6](#) Конвенції нероздільна з поняттям незалежності суддів, а жорстке та видиме розділення між законодавчою та виконавчою владою, з одного боку, та судовою владою держави, з іншого, є необхідним для забезпечення незалежності та неупередженості суддів, а отже, і довіри широкої громадськості до судової системи. Компроміс у цій галузі не може не підірвати цю впевненість (пункти 2, 7 Окремої думки судді Маргарити Цаци-Ніколовської до рішення у справі „Клейн та інші проти Нідерландів“ (Kleyn and Others v. The Netherlands від 6 травня 2003 року (заяви №№ 39343/98, 39651/98, 43147/98 та 46664/99).

Європейський суд з прав людини акцентував, що при визначенні того, чи може орган вважатись „незалежним“, особливо від виконавчої влади, слід, зокрема, враховувати спосіб призначення його членів, тривалість їх роботи, термін повноважень, наявність гарантій проти зовнішнього тиску та питання, чи показує орган видимість незалежності (§ 34 рішення у справі „Похоска проти Польщі“ (Pohoska v. Poland від 10 квітня 2012 року (заява № 33530/06), а сам термін „незалежний“ у [пункті 1](#) статті 6 Конвенції містить два елементи, а саме незалежність судів від виконавчої влади та їхня незалежність від сторін процесу (§ 74 рішення у справі „Лео Цанд проти Австрії“ (Leo Zand v. Austria від 12 жовтня 1978 року (заява № 7360/76).

8. Конституційний Суд України зазначає, що реалізація принципу незалежності судової гілки влади, а отже, і суддів, полягає насамперед у відособленості її від інших гілок державної

влади, а це означає формування самостійної, автономної й самоуправлінської судової системи поза структурами законодавчої та виконавчої гілок влади.

Однак, як показує практика, законодавець може нехтувати основними конституційними принципами поділу державної влади в частині незалежності судової гілки влади, наділяє законами органи та посадових осіб, які не належать до судової влади, значним обсягом повноважень щодо організації та діяльності судів, визначення судоустрою і статусу суддів тощо поза встановленою [Конституцією України](#) їх компетенцією. Таким чином, створюються передумови для неправомірного впливу на суд, втручання у діяльність органів судової влади, порушення принципів незалежності й самостійності суддів.

Конституційний Суд України наголошує, що будь-які форми та методи контролю у виді перевірок, моніторингу тощо функціонування та діяльності судів і суддів повинні реалізовуватись лише органами судової влади та виключати створення таких органів у системі як виконавчої, так і законодавчої влади.

Отже, Конституційний Суд України вважає, що на законодавчому рівні повинні бути створені такі взаємовідносини, які виключали б невинуватий тиск, вплив чи контроль з боку виконавчої або законодавчої влади на судову владу та запобігали б виникненню нормативного регулювання, яке дасть змогу на законодавчому рівні контролювати органи судової влади, а також суддів при здійсненні ними функцій і повноважень, що призведе до втручання у діяльність судової влади та посягання на її незалежність, закріплену в [Основному Законі України](#). Таким чином, створюючи відповідні органи, запроваджуючи відповідальність (санкції), окремі види контролю, законодавець повинен виходити з принципів незалежності судової влади, невтручання у діяльність судів та суддів.

9. У контексті особливостей оспорюваних норм Закону № 1700 Конституційний Суд України розглядає [пункт 8](#) частини першої статті 11 Закону № 1700 як цілісну норму, оскільки виокремлення якого-небудь положення неможливе через загрозу спотворення волі законодавця.

10. [Пункт 8](#) частини першої статті 11 Закону № 1700 є основою та підставою для інституціоналізації всіх норм Закону № 1700 щодо контрольних повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції як органу виконавчої влади, зокрема [пункту 6](#) частини першої статті 11, [пунктів 1, 2, 6-10<sup>1</sup>, 12, 12<sup>1</sup>](#) частини першої, [частин другої - п'ятої](#) статті 12, [частини другої](#) статті 13, [частини другої](#) статті 13<sup>1</sup>, [статті 35](#), абзаців [другого, третього](#) частини першої статті 47, [статей 48-51](#), частин [другої, третьої](#) статті 52, [статті 65](#) Закону № 1700, а саме: повноважень та прав Національного агентства з питань запобігання корупції, уповноважених осіб та уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції, особливостей врегулювання конфлікту інтересів, що виник у діяльності окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, обліку та оприлюднення декларацій, контролю та перевірки декларацій, встановлення своєчасності подання декларацій, повної перевірки декларацій, моніторингу способу життя суб'єктів декларування, додаткових заходів здійснення фінансового контролю, відповідальності за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення.

Реалізація цих норм без [пункту 8](#) частини першої статті 11 Закону № 1700 є неможливою. Тому Конституційний Суд України розглядає комплексно дію норм, що інституціоналізують контрольні повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції, у їх взаємозв'язку.

11. Конституційний Суд України враховує те, що Національне агентство з питань запобігання корупції відповідно до Закону [№ 1700](#) є органом, який створено і функціонує на підставі закону, та є одним із центральних органів виконавчої влади.

12. Відповідно до [частини першої](#) статті 4 Закону № 1700 Національне агентство з питань запобігання корупції є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізацію державної антикорупційної політики.

Розподіл повноважень між гілками державної влади є інтегральною рисою верховенства права. Тому дотримання принципу верховенства права накладає правові обмеження на виконавчу гілку влади, оскільки вона не може функціонувати поза [Конституцією України](#) та поза місцем, визначеним для неї поділом державної влади.

Системно-функціональний аналіз повноважень та прав Національного агентства з питань запобігання корупції дає підстави стверджувати про наділення його контрольними функціями, що мають прямий і безпосередній вплив на судову гілку влади, зокрема на суддів системи судоустрою та суддів Конституційного Суду України при виконанні (здійсненні) функцій правосуддя або конституційного контролю.

Конституційний Суд України наголошує на тому, що за стандартами конституціоналізму та цінностями [Конституції України](#) виключається контроль виконавчої гілки влади над судовою гілкою влади.

13. Конституційний Суд України констатує, що Національне агентство з питань запобігання корупції як орган виконавчої влади здійснює контроль над конституційно закріпленими інституціями, якими є суди та Конституційний Суд України.

Оскільки судова влада є незалежною, а незалежність і недоторканність суддів системи судоустрою та суддів Конституційного Суду України гарантується [Конституцією України](#), виконавча гілка влади відокремлена від судової гілки влади.

Враховуючи це, Конституційний Суд України доходить висновку про неконституційність окремих положень Закону [№ 1700](#), що стосуються повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції в частині контрольних функцій (контролю) виконавчої влади над судовою гілкою влади, а саме: повноважень та прав Національного агентства з питань запобігання корупції, уповноважених осіб та уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції, особливостей врегулювання конфлікту інтересів, що виник у діяльності окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, обліку та оприлюднення декларацій, контролю та перевірки декларацій, встановлення своєчасності подання декларацій, повної перевірки декларацій, моніторингу способу життя суб'єктів декларування, додаткових заходів здійснення фінансового контролю, відповідальності за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення.

14. Конституційний Суд України звертає увагу законодавця на те, що, запроваджуючи повноваження та права Національного агентства з питань запобігання корупції та інших органів виконавчої влади, що стосуються суддів, які мають спеціальний статус та належать до судової гілки влади, він повинен виокремлювати категорію суддів системи судоустрою та суддів Конституційного Суду України з урахуванням принципу незалежності судової влади та Конституційного Суду України. Принцип поділу державної влади і його практичне втілення - баланс влади - може обмежувати судову владу та конституційний контроль лише за допомогою небагатьох засобів, серед яких зміни до [Конституції України](#) та процедура індивідуальної відповідальності суддів як носіїв судової влади.

15. Конституційний Суд України зауважує, що декларування доходів осіб, що здійснюють публічну владу, є беззаперечною вимогою у будь-якій сучасній демократичній державі. Не викликає сумнівів і той факт, що публічні особи в державі повинні подавати декларацію про доходи. Проте виходячи з принципу незалежності судової влади, суспільної важливості та значимості забезпечення реальної незалежності суддів, міжнародних принципів і стандартів



таке декларування та його перевірка повинні проводитись з урахуванням принципу незалежності судової влади.

16. Таким чином, Конституційний Суд України, проаналізувавши [пункт 8](#) частини першої статті 11 Закону № 1700, а також пов'язані з ним положення [пункту 6](#) частини першої статті 11, [пунктів 6, 7](#) частини першої статті 12, [частини другої](#) статті 13, [пунктів 5, 6](#) частини другої статті 13<sup>1</sup>, [статті 35](#), [частини четвертої](#) статті 48 Закону № 1700 та врахувавши принцип незалежності судової влади й Конституційного Суду України, дійшов висновку, що [пункти 6, 8](#) частини першої статті 11, [пункти 1, 2, 6-10<sup>1</sup>, 12, 12<sup>1</sup>](#) частини першої, [частини друга - п'ята](#) статті 12, [частина друга](#) статті 13, [частина друга](#) статті 13<sup>1</sup>, [стаття 35](#), абзаци [другий, третій](#) частини першої статті 47, [статті 48-51](#), частини [друга, третя](#) статті 52, [стаття 65](#) Закону № 1700 суперечать [статті 6](#), частинам [першій, другій](#) статті 126, частинам [першій, другій](#) статті 149 Конституції України.

17. Відповідно до [статті 366<sup>1</sup>](#) КК України подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, передбаченої Законом [№ 1700](#), або умисне неподання суб'єктом декларування зазначеної декларації караються штрафом від двох тисяч п'ятисот до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадськими роботами на строк від ста п'ятдесяти до двохсот сорока годин, або позбавленням волі на строк до двох років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

Згідно з приміткою до [статті 366<sup>1</sup>](#) КК України суб'єктами декларування є особи, які відповідно до частин [першої, другої](#) статті 45 Закону № 1700 зобов'язані подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Відповідальність за цією статтею [КК України](#) за подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації стосовно майна або іншого об'єкта декларування, що має вартість, настає у випадку, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму понад 250 прожиткових мінімумів для працездатних осіб.

„Окремим виявом справедливості є питання відповідності покарання вчиненому злочину; категорія справедливості передбачає, що покарання за злочин повинно бути домірним злочину... покарання має перебувати у справедливому співвідношенні із тяжкістю та обставинами скоєного і особою винного“; „правова держава, вважаючи покарання передусім виправним та превентивним засобом, має використовувати не надмірні, а лише необхідні і зумовлені метою заходи“ (абзац п'ятий підпункту 4.1 пункту 4, абзац четвертий підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року [№ 15-рп/2004](#)).

Конституційний Суд України також наголошував, що обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають встановлюватися виключно [Конституцією](#) і законами України, переслідувати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими, у разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права ([абзац третій](#) підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

Криміналізація конкретного вчинку людини можлива за умови, якщо це відповідає, зокрема, сукупності таких критеріїв: значна (суттєва) суспільна небезпека діяння; поширення аналогічних діянь у суспільстві; неефективність інших галузевих правових засобів впливу на зазначені діяння; неможливість успішної боротьби з діянням менш репресивними методами.

У разі недотримання законодавцем вказаних критеріїв криміналізації може виникнути ситуація, коли злочином буде визнано діяння, якому не притаманні достатні для криміналізації характер та ступінь суспільної шкоди. У такому випадку криміналізація здійснюється за відсутності для цього підстав, і за її результатом злочином визнається діяння, яке об'єктивно таким не є. Внаслідок цього створюються законодавчі основи для безпідставного притягнення до кримінальної відповідальності за діяння, за яке настає менш сувора юридична відповідальність. Наведене порушує конституційний принцип верховенства права ([частина перша](#) статті 8 Основного Закону України).

Дотримання вимоги ясності і недвозначності норм, які встановлюють кримінальну відповідальність, є особливо важливим з огляду на специфіку кримінального закону та наслідки притягнення до кримінальної відповідальності, адже притягнення до такого виду юридичної відповідальності пов'язане з можливими істотними обмеженнями прав і свобод людини (перше речення [абзацу сьомого](#) пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019).

Відповідно до позиції Європейського суду з прав людини якщо йдеться про позбавлення свободи, надзвичайно важливим є забезпечення загального принципу юридичної визначеності; вимога „якості приписів права“ в розумінні [пункту 1](#) статті 5 Конвенції означає, що якщо національний закон дозволяє можливість позбавлення свободи, такий закон має бути достатньо доступним, чітко сформульованим і передбачуваним у застосуванні, щоб виключити будь-який ризик свавілля (§ 19 рішення у справі „Новік проти України“ (Novik v. Ukraine від 18 грудня 2008 року (заява № 48068/06)).

За своєю правовою природою подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації, а також умисне неподання декларації хоч і свідчать про порушення вимог антикорупційного законодавства, однак такі діяння не здатні заподіяти істотної шкоди фізичній чи юридичній особі, суспільству або державі в обсягах, необхідних для визнання їх суспільно небезпечними відповідно до вимог [статті 11](#) КК України.

Конституційний Суд України вважає, що декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації, а також умисне неподання суб'єктом декларування декларації мають бути підставою для інших видів юридичної відповідальності.

Орган конституційної юрисдикції зазначав, що незважаючи на те, що корупція є однією з основних загроз національній безпеці України, протидія корупції має здійснюватися виключно правовими засобами з дотриманням конституційних принципів та приписів законодавства, ухваленого відповідно до [Конституції України](#) ([абзац четвертий](#) підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019).

Дослідивши склад злочину, передбаченого [статтею 366](#) КК України, Конституційний Суд України дійшов висновку, що використання юридичних конструкцій, у яких відсутній чіткий перелік законів, унеможливує однозначне визначення кола суб'єктів злочину, а відсилочні норми унеможливають встановлення кола їх адресатів. Як наслідок, до відповідальності за умисне неподання декларації може бути притягнуто осіб, які не можуть бути учасниками правовідносин з декларування, а тому свідомо не виконали такого обов'язку. Зазначене не узгоджується з поняттям правової держави та принципом верховенства права, закріпленим у [частині першій](#) статті 8 Основного Закону України, зокрема такими його елементами, як юридична визначеність та передбачуваність закону.

Конституційний Суд України вважає, що встановлення кримінальної відповідальності за декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації, а також умисне неподання суб'єктом декларування декларації є надмірним покаранням за вчинення цих правопорушень. Негативні наслідки, яких зазнає особа, притягнута до кримінальної відповідальності за

вчинення злочинів, передбачених [статтею 366](#)<sup>1</sup> КК України, непропорційні шкоді, яка настала або могла настати у разі вчинення відповідних діянь.

18. Таким чином, наведене свідчить, що законодавець не дотримав принципів справедливості та пропорційності як елементів принципу верховенства права, а отже, [стаття 366](#)<sup>1</sup> КК України суперечить [частині першій](#) статті 8 Основного Закону України.

Враховуючи викладене та керуючись [статтями 147, 150, 151](#)<sup>2</sup>, [152, 153](#) Конституції України, на підставі [статей 7, 32, 35, 65, 66, 74, 84, 88, 89, 91, 92, 94](#) Закону України „Про Конституційний Суд України“ Конституційний Суд України

#### **вирішив:**

1. Визнати такими, що не відповідають [Конституції України](#) (є неконституційними):

- [пункти 6, 8](#) частини першої статті 11, [пункти 1, 2, 6-10](#)<sup>1</sup>, [12, 12](#)<sup>1</sup> частини першої, [частини другу - п'яту](#) статті 12, [частину другу](#) статті 13, [частину другу](#) статті 13<sup>1</sup>, [статтю 35](#), абзаци [другий, третій](#) частини першої статті 47, [статті 48-51](#), частини [другу, третю](#) статті 52, [статтю 65](#) Закону України „Про запобігання корупції“ від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII зі змінами;

- [статтю 366](#)<sup>1</sup> Кримінального кодексу України.

2. [Пункти 6, 8](#) частини першої статті 11, [пункти 1, 2, 6-10](#)<sup>1</sup>, [12, 12](#)<sup>1</sup> частини першої, [частини друга - п'ята](#) статті 12, [частина друга](#) статті 13, [частина друга](#) статті 13<sup>1</sup>, [стаття 35](#), абзаци [другий, третій](#) частини першої статті 47, [статті 48-51](#), частини [друга, третя](#) статті 52, [стаття 65](#) Закону України „Про запобігання корупції“ від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII зі змінами, [стаття 366](#)<sup>1</sup> Кримінального кодексу України, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено.

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у „Віснику Конституційного Суду України“.

#### **КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ**

*[{Розбіжна думка судді Сергія Головатого стосовно Рішення}](#)*

*[{Окрема думка судді Лемака В.В. стосовно Рішення}](#)*

*[{Окрема думка судді Колісника В.П. стосовно Рішення}](#)*

*[{Окрема думка судді Первомайського О.О. стосовно Рішення}](#)*