

*В. С. Батиргарєєва*, доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, директор Науково-дослідного інституту вивчення проблем злочинності імені академіка В. В. Сташиса НАПрН України  
ORCID: 0000-0003-3879-2237

## ЩОДО ПРАВОВИХ, ІНСТИТУЦІЙНИХ ТА НАУКОВИХ СКЛАДОВИХ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ<sup>1</sup>

**Постановка проблеми.** Сьогодні в Україні визначені правові та інституційні складові протидії корупції, ведеться відповідний науковий супровід цієї діяльності, працює громадський сектор. Здавалося б, залишається лише очікувати позитивних результатів. Однак, на жаль, корупція в Україні – все ще поширене явище, що вразило практично всі системи функціонування нашої держави, щоденно завдаючи величезного збитку добробуту та прогресу суспільства.

Напевно, ще з минулих часів нам залишилася корупційна ідеологія державного сектору. Водночас після проголошення незалежності України до цього додалася ще й корупція в приватній сфері. Її розквіт став можливим саме в умовах переходу від адміністративно-командної системи економіки до ринкової її форми, постулатами якої, як відомо, є затвердження права приватної власності, зняття обмежень на зайняття підприємницькою діяльністю, тотальна приватизація, установа зовнішньоекономічних зв'язків та ін. Зазначені процеси нерідко відбувалися стихійно, що призводило до швидкого поширення корупції й у сфері бізнесу. Разом із тим тривалий час боротьба з корупцією зосереджувалася лише на державному (публічному) секторі. Тому корупційні відносини в приватній сфері фактично залишалися поза увагою правоохоронних органів та громадськості. Така ситуація склалася, зокрема, й унаслідок відсутності в Кримінальному кодексі України спеціальних норм, якими встановлювалася б відповідальність за корупційні діяння в приватному секторі.

Зазначені норми в КК України з'явилися лише в 2011 р. у зв'язку із прийняттям Верховною Радою України відповідного Закону («Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо

відповідальності за корупційні правопорушення» від 7 квітня 2011 р.), яким по суті імплементовані положення Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією та Конвенції ООН проти корупції, ратифікації яких відбулися в Україні ще в 2006 р.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В Україні проблема протидії корупції є чи не найактуальнішою темою сьогодення. Не уявляється можливим навіть приблизно скласти той великий перелік учених, які займалися й продовжують плідно займатися дослідженням цієї тематики. Адже явище корупції розглядають у різних дисциплінарних площинах і з позиції різних поглядів на її походження та навіть «призначення» в суспільстві. Проте результати пошуку в цій сфері будь-якого дослідника можна розглядати чи то як такі, що спрямовані на укріплення правових засад боротьби з нею, чи то як підґрунтя для вдосконалення інституційної складової цієї боротьби, чи то як певні принципи наукового супроводу подолання корупційної ідеології в суспільстві. Справедливості заради відмітимо, що наші власні міркування багато в чому засновуються на доробку таких учених, як П. П. Адрушко, В. І. Борисов, Н. В. Глинська, Р. Г. Григор'єв, Н. О. Гуторова, О. О. Дудоров, В. М. Киричко, М. І. Мельник, І. Є. Мензенцева, Є. В. Невмержицький, М. І. Хавронюк, О. Г. Шило та ін. Утім необхідність ефективної протидії корупції потребує постійного аналізу накопиченого досвіду та систематизації наявного знання з тим, щоб якщо не подолати, то хоча б обмежити «кірку» корупції, яка вражає український соціальний організм. Адже дослідження, проведене навесні 2020 р. за Методикою стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні, засвідчило, що

<sup>1</sup> Стаття підготовлена на виконання фундаментальної теми «Стратегія зменшення можливостей вчинення злочинів: теорія та практика», яка досліджується фахівцями НДІ вивчення проблем злочинності імені академіка В. В. Сташиса НАПрН України (номер державної реєстрації в УкрІНТЕІ 0117U000283).

69,0% населення України вважає проблему корупції «дуже серйозною»<sup>1</sup>.

**Метою статті** є аналіз наявних правових та інституційних складових практики протидії корупції в Україні, а так само ревізія процесу наукового супроводу цієї протидії для покращення якості й ефективності останньої.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Відповідно до Індексу сприяння корупції, розробленого міжнародною організацією Transparency International, Україна у 2019 р. втратила два бали в рейтингу сприйняття корупції порівняно з 2018 р. і повернулася за рівнем ураженості свого суспільства корупцією на рівень 2017 р., зайнявши 126-те місце з 180<sup>2</sup>. Тому, без жодного сумніву, сьогодні ця соціальна аномалія є загрозою національній безпеці України, негативно впливає на діяльність різних державних органів влади, тим самим підриваючи довіру українських громадян до можливостей ефективної протидії корупції. Крім того, погіршується імідж України на міжнародній арені.

У зв'язку з цим боротьба з корупцією стає одним із першочергових завдань держави та громадянського суспільства. Уявляється, що остаточне розв'язання проблеми здебільшого покладається на правлячу політичну силу України, адже треба констатувати, що й дотепер успіхи в цій справі не можна визнати як цілком задовільні. І це незважаючи на той факт, що в останнє десятиліття протидія корупції в державі завжди знаходилася у фокусі уваги української громадськості, що було викликано, як відомо, бурхливими соціально-політичними та економічними подіями в країні, зацікавленістю європейського співтовариства в налагодженні добросусідства з потужною європейською державою, якою, безумовно, є Україна.

Таке розуміння проблеми зумовило значні нормотворчі ініціативи, метою яких є, по-перше, приведення вітчизняного законодавства у відповідність до міжнародних стандартів протидії корупції, а по-друге, задоволення потреби українського суспільства, врешті-решт, взяти контроль над корупціогенними фактами. Тому ще в 2011 р. набрали чинності: Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 р.

№ 3206-VI<sup>3</sup>; Указ Президента України «Про першочергові заходи з реалізації Закону України “Про засади запобігання і протидії корупції”» від 5 жовтня 2011 р.<sup>4</sup>; Національна антикорупційна стратегія на 2011–2015 роки, затверджена Указом Президента України від 21 жовтня 2011 р.<sup>5</sup>; Державна програма щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки<sup>6</sup>, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 1240. Пізніше у 2014 г. був прийнятий Закон України «Про запобігання корупції», у 2015 р. розроблена Державна програма щодо реалізації основної державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2015–2017 роки<sup>7</sup>, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р., а у 2016 р. з'явилася Методологія оцінки ризиків у діяльності органів влади<sup>8</sup>, затверджена рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 2 грудня 2016 р., та ін. Сьогодні активно обговорюється проєкт Антикорупційної стратегії України на 2020–2024 роки<sup>9</sup> та проєкт Закону України «Про засади державної політики на 2020–2024 роки»<sup>10</sup>.

Усі перелічені вище нормативні акти фактично створили якісно нові засади протидії корупції

<sup>3</sup> Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 40. Ст. 404.

<sup>4</sup> Про першочергові заходи з реалізації Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»: Указ Президента України. *Офіційний вісник України*. 2011. № 79. Ст. 2901.

<sup>5</sup> Національна антикорупційна стратегія на 2011–2015 роки: затв. Указом Президента України від 21 жовтня 2011 р. *Офіційний вісник України*. 2011. № 83. Ст. 3020.

<sup>6</sup> Державна програма щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 124. *Офіційний вісник України*. 2011. № 94. Ст. 3431.

<sup>7</sup> Державна програма щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 265. *Офіційний вісник України*. 2015. № 38. Ст. 1146.

<sup>8</sup> Методологія оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади: затв. рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 2 грудня 2016 р. № 126. *Офіційний вісник України*. 2017. № 4. Ст. 168.

<sup>9</sup> Проєкт Антикорупційної стратегії України на 2020–2024 роки<sup>9</sup> (Національне агентство з питань запобігання корупції) <<https://nazk.gov.ua/uk/departament-koordinatsiyi-antykoruptionsijnoyi-polityky/antykoruptionsijna-strategiya/>> (дата звернення 15.09.2020)

<sup>10</sup> Проєкт Закону України «Про засади державної політики на 2020–2024 роки» (Національне агентство з питань запобігання корупції) <<https://nazk.gov.ua/uk/departament-koordinatsiyi-antykoruptionsijnoyi-polityky/antykoruptionsijna-strategiya/>> (дата звернення 15.09.2020)

<sup>1</sup> Корупція в Україні 2020: розуміння, сприйняття, поширеність (Національне агентство з питань запобігання корупції) <<https://bit.ly/3f8JPuG>> (дата звернення 15.09.2020)

<sup>2</sup> Україна опустилася в рейтингу сприйняття корупції (Українська правда 23 січня 2020) <<https://www.pravda.com.ua/rus/news/2020/01/23/7238184/>> (дата звернення 15.09.2020)

в нашій державі, включаючи як посилення кримінальної відповідальності за протиправні діяння відповідної спрямованості, так і широке залучення державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських організацій до протидії корупції.

Водночас достатньо обговорюваною й неоднозначною новелою чинного законодавства стало зобов'язання народних депутатів, державних службовців, суддів, співробітників правоохоронних органів, а також широкого кола посадових осіб публічного права декларувати свої прибутки. Такий крок бачився як такий, що спрямований на підвищення прозорості в діяльності відповідних структур та персональної відповідальності співробітників цих структур.

Що стосується інституційної складової боротьби з корупцією в Україні, то її розгляд слід почати з одного зауваження. Минулого року Президент України закликав громадян повідомити про випадки корупції та отримання неправомірної вигоди на гарячу лінію Національного антикорупційного бюро України. Однак цей заклик піддався критиці, оскільки НАБУ, по-перше, проводить розслідування не всіх так званих корупційних правопорушень (статті 191, 206<sup>2</sup>, 209, 210, 211, 354, 364, 366<sup>1</sup>, 368, 368<sup>5</sup>, 369<sup>1</sup>, 369<sup>2</sup>, 410 КК України), а по-друге, до протидії корупції в Україні залучено ще й низку інших соціальних інституцій. Назвемо ці інституції.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції»<sup>1</sup> у 2015 р. створюється однойменний центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом (далі – НАЗК), діяльність якого спрямована на реалізацію виключно превентивної функції у сфері боротьби з корупцією. До речі, створення цього спеціалізованого органу було однією з умов отримання Україною безвізового режиму з ЄС. До завдань НАЗК входять, по-перше, перевірка правдивості відомостей, розміщених у деклараціях усіх державних службовців і, по-друге, зіставлення заявлених відомостей, включаючи й відомості про доходи, зі способом і стилем життя декларантів та даними, що містяться в публічних реєстрах (наприклад, відомості про нерухомість, автомобілі, акції, банківські рахунки

тощо). Крім того, НАЗК перевіряє фінансування політичних партій, які отримують державне фінансування. У випадку виявлення будь-яких правопорушень антикорупційного законодавства відповідні матеріали надсилаються до Національного антикорупційного бюро України.

Ще один спеціалізований орган боротьби з корупцією в Україні – Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ). Основними завданнями НАБУ як державного правоохоронного органу є попередження, виявлення, припинення, розкриття та розслідування корупційних правопорушень, які вчиняються вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці, а так само запобігання вчиненню нових правопорушень. Таким чином, фактично на цей орган покладається боротьба з VIP-корупціонерами, до яких належать, наприклад, експрезиденти, міністри, народні депутати, судді, прокурори, керівники органів влади та місцевого самоврядування тощо.

Слідчі НАБУ мають право, зокрема, заводити оперативно-розшукові справи, здійснюючи гласні та негласні оперативно-розшукові заходи, та отримувати від банків, депозитарних, фінансових та інших установ, підприємств та організацій незалежно від форми власності інформацію про операції, рахунки, вклади, правочини фізичних та юридичних осіб, входити безперешкодно до державних органів та органів місцевого самоврядування, здійснювати співробітництво з фізичними особами, дотримуючись умов добровільності та конфіденційності цих відносин, тощо<sup>2</sup>. Важливо при цьому підкреслити, що в Законі України «Про Національне антикорупційне бюро» передбачено обов'язок розгляду державними органами та органами місцевого самоврядування пропозицій та рекомендацій щодо усунення причин і умов, які сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Національного антикорупційного бюро, а також отримувати від цих органів протягом 30 днів інформацію про розгляд таких пропозицій та рекомендацій. Таке положення є свідченням розуміння законодавцем важливості профілактичної функції під час боротьби з корупцією.

<sup>1</sup> Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції: постанова Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 118. *Офіційний вісник України*. 2015. № 24. Ст. 664.

<sup>2</sup> Про Національне антикорупційне бюро: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 47. Ст. 2051.

До інституціональної складової боротьби з корупцією в Україні належить ще один орган, а саме: Державне бюро розслідувань (далі – ДБР). Бюро створено у листопаді 2018 р. та є органом досудового розслідування. У відповідності до Закону України «Про Державне бюро розслідувань» ДБР, окрім іншого, вирішує завдання із запобігання, виявлення, припинення, розкриття і розслідування корупційних злочинів. Однак ідеться про такі корупційні злочини, розслідування яких не належать до компетенції НАБУ. Разом із тим ДБР розслідує корупційні злочини, вчинені службовими особами НАБУ та прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України<sup>1</sup>.

Тепер кілька слів треба сказати про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (САП). Ця прокуратура – не окремий орган, а є самостійним підрозділом у структурі Офісу Генерального прокурора. Із запровадженням САП свого часу пов'язувалися перспективи візової лібералізації між Україною та ЄС<sup>2</sup>. У теперішній час на САП покладаються обов'язки здійснювати нагляд за додержанням законів при проведенні оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування кримінальних правопорушень НАБУ. Так само покладаються обов'язки із підтримання державного обвинувачення та представництва інтересів громадян і держави у суді по справах, пов'язаних з учиненням корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень<sup>3</sup>.

Ще одним спеціалізованим органом, покликаним протидіяти корупції, є Вищий антикорупційний суд (далі – Суд), створений у вересні 2019 р. Завданням Суду у відповідності до Закону України «Про Вищий антикорупційний суд»<sup>4</sup>, по-перше,

<sup>1</sup> Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12 листопада 2015 р. № 794-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 6. Ст. 55.

<sup>2</sup> «Клімкін: вимога про антикорупційну прокуратуру – ключова для скасування віз» (Європейська правда 20 жовтня 2015) <<https://www.eurointegration.com.ua/news/2015/10/20/7039719/>> (дата звернення 15.09.2020)

<sup>3</sup> Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Офісу Генерального прокурора: затв. Наказом Генерального прокурора від 5 березня 2020 р. № 125. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0125905-20#Text> (дата звернення 15.09.2020)

<sup>4</sup> Про Вищий антикорупційний суд: Закон України від 7 червня 2018 р. № 2447-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 24. Ст. 212.

є здійснення правосуддя з метою захисту особи, суспільства та держави від корупційних і пов'язаних із ними кримінальних правопорушень, по-друге, реалізація судового контролю за досудовим розслідуванням цих кримінальних правопорушень, дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні, по-третє, вирішення питання про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави у порядку цивільного судочинства. Суд розглядає кримінальні провадження по злочинах виключно VIP-корупціонерів, які розслідуються НАБУ і САП. При цьому розмір предмета злочинного посягання або завданої шкоди у п'ятсот і більше разів має перевищувати розмір прожиткового мінімуму (приблизно 1 млн грн). До речі, створення Суду було однією з головних вимог Міжнародного валютного фонду для продовження співпраці з Україною.

У 2016 р. в Україні створено ще один орган для боротьби з корупцією. Ідеться про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (Агентство з розшуку та менеджменту активів (далі – АРМА))<sup>5</sup>. Діяльність АРМА є аналогом установ з повернення активів, що успішно функціонують у державах – членах ЄС на підставі рішення Ради ЄС від 6 грудня 2007 р. № 2007/845/JHA<sup>6</sup>. Призначення АРМА стає зрозумілим із самої назви. Воно полягає у здійсненні заходів щодо виявлення та розшуку активів, доведення їх злочинного або корупційного походження, стягнення за рішенням суду в дохід держави, реалізації таких активів чи передачі в управління. Інформація про активи розміщується у спеціальному відкритому реєстрі, що створений АРМА.

В якомусь роді традиційно боротьба з корупцією покладається і на Службу безпеки України. Адже підрозділ по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю СБУ має повноваження на одержання від банків, а також кредитних, митних,

<sup>5</sup> Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: Закон України від 10 листопада 2015 р. № 772-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 1. Ст. 2.

<sup>6</sup> Council Decision 2007/845/JHA of 6 December 2007 concerning cooperation between Asset Recovery Offices of the Member States in the field of tracing and identification of proceeds from, or other property related to, crime. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=CELEX:32007D0845> (дата звернення 15.09.2020)

фінансових та інших установ, підприємств, організацій незалежно від форм власності інформації та документів про операції, рахунки, вклади, внутрішні та зовнішні економічні угоди фізичних і юридичних осіб, здійснення та координацію оперативно-розшукових заходів із викриття та розробки корумпованих посадових осіб у структурах державної влади, реалізацію у взаємодії з прокуратурою оперативно-розшукових заходів щодо забезпечення розслідування зловживань корумпованих посадових осіб органів виконавчої, законодавчої та судової влади, правоохоронних та контролюючих органів<sup>1</sup>.

Нарешті, до системи антикорупційних органів можна віднести й створену у 2014 р. при Адміністрації Президента України Національну раду з питань антикорупційної політики<sup>2</sup>. Ця Рада є консультативно-дорадчим органом без правоохоронних функцій, до обов'язків якого входять, зокрема, підготовка та подання Президенту України пропозицій щодо визначення, актуалізації та вдосконалення антикорупційної стратегії, а так само щодо поліпшення координації та взаємодії між суб'єктами, які здійснюють заходи у сфері боротьби з корупцією, здійснення системного аналізу корупційної ситуації в країні та ін.

Як бачимо, інституціональний каркас для успішної боротьби з корупцією в Україні створений. А що маємо на практиці?

Згідно з даними опитування, що проводилося Київським міжнародним інститутом соціології за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) з 2007 по 2015 р., 66% українців є учасниками корупційних відносин<sup>3</sup>. Водночас опитування свідчать, що більшість респондентів тією чи іншою мірою визнають потребу в цій незаконній діяльності. Адже корупція, на думку пересічних громадян, необхідна для вирішення багатьох їх проблем. Тобто громадяни сприймають корупцію як прийнятний механізм, допоміжний інстру-

мент для вирішення проблем, як «сервіс», який дозволяє зберегти час, уникнути зайвого клопоту і гарантувати отримання належного результату, проте який має свою ринкову ціну<sup>4</sup>. При цьому, за результатами проведеного нами у складі творчого колективу Науково-дослідного інституту вивчення проблем злочинності імені академіка В. В. Сташиса НАПрН України дослідження, найбільш корумпованими сферами життєдіяльності суспільства є: судова система (на думку 62,2% респондентів, корупція в цій сфері дуже поширена), надання медичних послуг (55,0% опитаних назвали таку сферу дуже корумпованою), прокуратура (54,3%). Схожими виявилися результати опитування бізнес-середовища, проведеного Американською торговою палатою, а саме: 71% респондентів вважають, що найбільш корумпованими державними органами є суди, 54% вважають, що це податкові та митні органи, 34% вказали на місцеві органи влади<sup>5</sup>.

Усе зазначене свідчить про актуальність наукового супроводу державної антикорупційної політики для: 1) підвищення її ефективності та 2) постійного моніторингу статистичних і соціологічних даних щодо поширення корупції в Україні. Крім того, потреба в науковому супроводі, тобто в науковій складовій, зумовлюється необхідністю чіткого розуміння характеру діяльності, пов'язаної із запобіганням корупції як такої, та сутності принципів, які повинні бути закладені в підґрунтя відповідної запобіжної діяльності. Отже, державна політика у сфері протидії корупції повинна базуватися на певних принципах, які є предметом опрацювання в доктринальній площині. Охарактеризуємо деякі з цих принципів.

Одним із таких принципів є *пасіонарність* суспільства, що означає здатність останнього до змін, прагнення до подолання стану інертності, в якому доводиться миритися з багатьма негативними явищами і процесами. У перекладі на мову соціального контексту пасіонарність як принцип протидії корупції означає усвідомлення суспільством необхідності в зміні свого ставлення до безпринципного використання окремими членами

<sup>1</sup> Ржеутська Л, Сафаров А 'Які органи в Україні борються з корупцією' <<https://www.dw.com/uk/які-органи-в-україні-борються-з-корупцією/a-50560784>> (дата звернення 15.09.2020)

<sup>2</sup> Положення про Національну раду з питань антикорупційної політики: затв. Указом Президента України від 14 жовтня 2014 р. №808/2014. *Офіційний вісник України*. 2014. №84. Ст. 2370.

<sup>3</sup> *Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціонального дослідження: 2007, 2009, 2011 та 2015 (Звіт за результатами соціологічного дослідження)* (Київ. Міжнар. Ін-т соціології, 2015) 68

<sup>4</sup> Batyrgareieva V S, Babenko A M, Kaija S 'Corruption in medical sphere of Ukraine: current situation and ways of prevention'(2019) T LXXII. Nr 9 Cz II Wiadomości Lekarskie 1815

<sup>5</sup> *Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2017 році* (Кабінет Міністрів України, 2018) 8

соціуму можливостей публічної влади на свою користь. Отже, пасіонарність – це поєднання політичної волі і добросовісності суспільства, в якому не залишається місця ганебним явищам. Недаремно в Національній стратегії щодо запобігання та протидії корупції на 2011–2015 роки свого часу стверджувалося, що метою цієї стратегії є, зокрема, формування у суспільстві нетерпимого, негативного ставлення до корупції як суспільно небезпечного явища за допомогою спільних зусиль державних та громадських структур<sup>1</sup>.

Ще один принцип організації протидії корупції – *концептуальність*. Концептуальність означає, що організація всієї запобіжної роботи має базуватися на: 1) врахуванні основних положень теорії запобігання злочинності; 2) чіткому визначенні державної стратегії і тактики запобігання корупції з огляду на існуючі політичні, соціально-економічні та інші умови, стан суспільної свідомості, правоохоронної та правозастосовної систем; 3) врахуванні необхідності координації діяльності наукових установ і органів, які безпосередньо зайняті боротьбою з корупцією; 4) залученні наукових установ до проведення науково-правових експертиз проєктів нормативних актів, прийняття яких загрожує створенням умов процвітання корупції.

З огляду на деяке розчарування і відчуження громадян від держави, значну недовіру до державних інститутів (про що свідчать численні соціологічні моніторинги), правовий нігілізм і правову неграмотність населення важливе значення має відводитися принципу *публічності* (*гласності*) у протидії корупції. Зазначений принцип означає необхідність впровадження процедури обов'язкового громадського обговорення проєктів нормативно-правових актів, які зачіпають інтереси суспільства і містять корупційні ризики. Висловлене стосується в тому числі й обговорення проєктів нормативно-правових актів, спрямованих на боротьбу з корупцією. Крім того, принцип публічності передбачає застосування широкої соціальної реклами (телефільми, брошури, рекламні ролики та ін.) із метою зруйнувати стереотипи масової свідомості про корупцію як норму життя. Публічність також означає відкритість статистики виявлення та реєстрації корупційних

фактів в органах державної влади, відкритість інформації про розгляд справ про корупційні правопорушення, встановлення відповідальності для посадових осіб за належне реагування на повідомлення громадян про факти корупції та приховування від обліку або інше спотворення облікової інформації щодо проявів корупції. Насамкінець публічність передбачає розвиток системи громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування в широкому значенні слова<sup>2</sup>.

Що стосується принципу *адекватного оцінювання результатів* боротьби з корупцією, то його реалізація пов'язуватиметься насамперед із наявністю оціночного інструментарію для визначення масштабів корупції в Україні. Уже стала аксіомою думка про те, що, щоб знати, як і якими силами боротися з будь-яким негативним явищем, треба знати його масштаби. Однак офіційно затвердженої методики оцінки рівня корупції в Україні сьогодні не існує. Статистика також не відображає масштаби корупції, оскільки правоохоронні органи не в змозі реагувати на численні випадки корупційних проявів (навіть за наявності досконалого законодавства для правової оцінки корупційних фактів). У цій ситуації доводиться звертатися до так званого Індексу сприйняття корупції, що розроблений Міжнародною організацією з протидії корупції (Transparency International). Однак зазначений індекс не може повною мірою відбити справжню «картину» корупції у країні, оскільки ґрунтується лише на результатах опитувань, проведених серед експертів і представників бізнесу. Отже, думка широких верств населення щодо масштабів і рівнів корупції залишається «за кадром». Таким чином, у державі є гостра необхідність запровадити власну методику оцінки рівня корупції.

Що стосується *легітимності* як одного з принципів державної політики протидії корупції, то він означає суворе дотримання відповідної процедури розробки та прийняття програмних документів у цій сфері. Пояснимо це на прикладі минулої Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки. Так, виходячи з по-

<sup>1</sup> Національна антикорупційна стратегія на 2011–2015 роки: затв. Указом Президента України від 21 жовтня 2011 р. *Офіційний вісник України*. 2011. № 83. Ст. 3020.

<sup>2</sup> Батыргареєва В. С., Шрамко С. С. 'К вопросу о научном сопровождении и принципах государственной антикоррупционной политики' *Концептуальные основы стратегии борьбы с коррупцией: сб материалов Междунар. науч-практ. конф.* (Минск, 29 сентября 2020 г.) 7–8.

ложень Порядку розроблення та виконання державних цільових програм<sup>1</sup>, що був прийнятий у 2007 р., зазначена Державна програма повинна була мати статус загальнодержавної, оскільки спрямовувалася на вирішення проблем розвитку держави, мала довгостроковий характер і виконувалася центральними та місцевими органами виконавчої влади. А якщо це так, то проект цього документа після його схвалення урядом разом із відповідним проектом закону про затвердження подається до Верховної Ради України. У розглядуваному ж випадку Державна програма була затверджена постановою уряду. Отже, такий порядок прийняття Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки фактично залишив осторонь парламент держави – Верховну Раду України.

Кілька слів про *законодавчу економію* як принцип протидії корупції. Хоча в Україні перманентно приймаються документи, спрямовані на боротьбу з корупцією, проте є сенс звернутися до питання про необхідність розробки і прийняття окремого програмного документа із цього приводу. На перший погляд розробка і реалізація подібного документа є своєрідним дороговказом у боротьбі з корупцією. Однак, приймаючи такий документ, необхідно ще раз зважити всі *pro et contra* його прийняття. Це пояснюється таким. По-перше, заходи численних комплексних програм боротьби зі злочинністю, виконання яких постійно має місце в Україні, в обов'язковому порядку стосуються й питань запобігання корупції, тобто боротьба з нею ніколи не зупиняється. По-друге, розробка і реалізація ще однієї окремої програми, повністю присвяченої подоланню корупції, призводить до значних витрат, не кажучи вже про дублювання заходів інших програм і, можливо, створення зайвих силових структур із нечітко визначеною компетенцією. Отже, в будь-якому випадку це призводить до дублювання функцій певних структур. По-третє, без серйозного техніко-економічного обґрунтування такий масштабний документ приймати не можна.

Нарешті, розкриємо сутність принципу *наукової обґрунтованості*, який передбачає здійснення в державі антикорупційної політики на строго

науковій основі з використанням сучасних досягнень науки і техніки, позитивного досвіду фахівців різних галузей знань – теорії права, конституційного, фінансового, адміністративного, кримінального, податкового права, кримінології, соціології, психології та ін. Цей принцип вимагає наявності повної і всебічної інформації, зокрема, постійного здійснення моніторингу діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування на предмет оцінки стану і динаміки небажаних корупційних процесів. Такий моніторинг, у свою чергу, необхідний для оцінки ефективності реалізації в державі антикорупційної політики, оперативності в змінах її пріоритетів відповідно до корупційної ситуації, яка склалася в таких органах, розробки і прийняття нових антикорупційних заходів та ін. У цілому внесок учених у справу протидії корупції важко переоцінити, оскільки їх силами формуються доктринальні положення, з їх ініціативи і безпосередньо за їх участю розробляються проекти законів у сфері боротьби з корупцією. Саме вчені в змозі дати об'єктивну оцінку ефективності реалізації антикорупційної політики в державі, а також запропонувати впровадження нових антикорупційних заходів. Усе це дає підстави в документи стратегічного характеру у сфері боротьби з корупцією включати положення про участь фахівців науково-дослідних установ.

**Висновки.** Корупція – надзвичайно складне явище, що вимагає комплексного підходу для його подолання. Тому сучасний механізм протидії їй обов'язково має включати правові, інституційні та наукові складові.

Сьогодні в Україні в цілому створено правовий каркас цієї протидії, про що свідчить ціла низка програмних документів, законів та підзаконних актів, метою прийняття яких є необхідність приведення національного законодавства в цій сфері у відповідність до міжнародних стандартів протидії корупції та задоволення потреби українського суспільства взяти контроль над корупціогенними фактами. Що стосується інституційної складової, то на пострадянському просторі немає аналога такої розгалуженої системи протидії корупції, як це має місце в Україні. У свою чергу, науковий супровід боротьби з корупцією передбачає роботу зі створення механізму виявлення та припинення корупційних діянь; залучення корупціонерів до відповідальності; прогнозування можливих ви-

<sup>1</sup> Порядок розроблення та виконання державних цільових програм: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р. № 106. *Офіційний вісник України*. 2007. № 8. Ст. 313.

падків корупції в майбутньому, а також формування негативного ставлення громадськості до самого явища корупції та корупціонерів. Перелічені

напрями «наукового» удару по корупції є стратегічними напрямами будь-якої концепції, програми або плану боротьби з корупцією.

## REFERENCES

### *List of legal documents*

#### *Legislation*

1. Council Decision 2007/845/JHA of 6 December 2007 concerning cooperation between Asset Recovery Offices of the Member States in the field of tracing and identification of proceeds from, or other property related to, crime. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=CELEX:32007D0845> (in English)
2. Derzhavna prohrama shchodo zapobihannia i protydii koruptsii na 2011-2015 roky: zatv. postanovoioiu Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 28 lystopada 2011 r. №124. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. 2011. №94. St. 3431. (in Ukrainian)
3. Derzhavna prohrama shchodo realizatsii zasad derzhavnoi antykoruptsiinoi polityky v Ukraini (Antykoruptsiinoi stratehii) na 2015-2017 roky: zatv. postanovoioiu Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 29 kvitnia 2015 r. №265. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. 2015. №38. St. 1146. (in Ukrainian)
4. Metodolohiia otsiniuvannia koruptsiinykh ryzykiv u diialnosti orhaniv vlady: zatv. rishennia Natsionalnoho ahentstva z pytan zapobihannia koruptsii vid 2 hrudnia 2016 r. №126. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. 2017. №4. St. 168. (in Ukrainian)
5. Natsionalna antykoruptsiina stratehiia na 2011-2015 roky: zatv. Ukazom Prezydenta Ukrainy vid 21 zhovtnia 2011 r. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. 2011. №83. St. 3020. (in Ukrainian)
6. Poriadok rozroblennia ta vykonannia derzhavnykh tsilovykh program: zatv. postanovoioiu Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 31 sichnia 2007 r. №106. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. 2007. №8. St. 313. (in Ukrainian)
7. Pro zasady zapobihannia i protydii koruptsii: Zakon Ukrainy vid 7 kvitnia 2011 r. №3206-VI. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2011. №40. St. 404. (in Ukrainian)
8. Pro pershocherhovi zakhody z realizatsii Zakonu Ukrainy «Pro zasady zapobihannia i protydii koruptsii»: Ukaz Prezydenta Ukrainy. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. 2011. №79. St. 2901. (in Ukrainian)
9. Pro Natsionalne antykoruptsiine biuro: Zakon Ukrainy vid 14 zhovtnia 2014 r. №1698-VII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2014. №47. St. 2051. (in Ukrainian)
10. Polozhennia pro Natsionalnu radu z pytan antykoruptsiinoi polityky: zatv. Ukazom Prezydenta Ukrainy vid 14 zhovtnia 2014 r. №808/2014. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. 2014. №84. St. 2370. (in Ukrainian)
11. Pro utvorennia Natsionalnoho ahentstva z pytan zapobihannia koruptsii: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 18 bereznia 2015 r. №118. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. 2015. №24. St. 664. (in Ukrainian)
12. Pro Derzhavne biuro rozsdiduvan vid 12 lystopada 2015 r. №794-VIII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2016. №6. St. 55. (in Ukrainian)
13. Pro Natsionalne ahentstvo Ukrainy z pytan vyjavlennia, rozshuku ta upravlinnia aktyvamy, oderzhanymy vid koruptsiinykh ta inshykh zlochniv: Zakon Ukrainy vid 10 lystopada 2015 r. №772-VIII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2016. №1. St. 2. (in Ukrainian)
14. Pro Vyschyi antykoruptsiinyi sud: Zakonu Ukrainy vid 7 chervnia 2018 r. №2447-VIII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2018. №24. St. 212. (in Ukrainian)
15. Polozhennia pro Spetsializovanu antykoruptsiinu prokuraturu Ofisu Heneralnoho prokurora: zatv. Nakazom Heneralnoho prokurora vid 5 bereznia 2020 r. №125. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0125905-20#Text>. (in Ukrainian)

### *Bibliography*

#### *Non-authored books*

1. *Natsionalna dopovid shchodo realizatsii zasad antykoruptsiinoi polityky u 2017 rotsi* [National report on the implementation of anti-corruption policy in 2017] (Kabinet Ministriv Ukrainy, 2018) 201 (in Ukrainian)
2. *Stan koruptsii v Ukraini. Porivnialnyi analiz zahalnonatsionalnoho dosildzhennia: 2007, 2009, 2011 ta 2015 (Zvit za rezultatamy sotsiologichnoho doslidzhennia)* [The state of corruption in Ukraine. Comparative analysis of the national survey: 2007, 2009, 2011 and 2015 (Report on the results of a sociological survey)] (Kyiv. Mizhnar In-t sotsiologii, 2015) 68 (in Ukrainian)



**Journal articles**

3. Batyrgareeva V S, Babenko A M, Kaija S 'Corruption in medical sphere of Ukraine: current situation and ways of prevention' (2019) T LXXII. Nr 9 Cz II Wiadomości Lekarskie 1814-1821 (in English)
4. Rzhetska L, Safarov A 'Iaki orhany v Ukraini boriutsia z koruptsiieiu' [What bodies in Ukraine are fighting corruption] <https://www.dw.com/uk/iaki-orhany-v-ukraini-boriutsia-z-koruptsiieiu/a-50560784> (in Ukrainian)

**Conference paper**

5. Batyrgareeva V S, SHramko S S 'K voprosu o nauchnom soprovozhdenii i principah gosudarstvennoj antikorrupcionnoj politiki' [On the issue of scientific support and the principles of state anti-corruption policy] Konceptual'nye osnovy strategii bor'by s korrupciej: sb materialov Mezhdunar nauch-prakt. Konf (Minsk, 29 sentyabr' 2020 g.) 6-9 (in Russian)

**Websites**

6. 'Klimkin: vymoha pro antykoruptsiinu prokuraturu – kluchova dlia skasuvannia viz' [Klimkin: The requirement for an anti-corruption prosecutor's office is key to the abolition of visas] (Ievropeiska pravda 20 zhovtnia 2015) <<https://www.eurointegration.com.ua/news/2015/10/20/7039719/>> (in Ukrainian)
7. 'Koruptsiia v Ukraini 2020: rozuminnia, spryiniattia, poshyrenist' [Corruption in Ukraine 2020: understanding, perception, prevalence] (Natsionalne ahentstvo z pytan zapobihannia koruptsii) < <https://bit.ly/3f8JPuG>> (in Ukrainian)
8. 'Proekt Antykoruptsiinoi stratehii Ukrainy na 2020-2024 roky' [Draft Anti-Corruption Strategy of Ukraine for 2020-2024] (Natsionalne ahentstvo z pytan zapobihannia koruptsii) <<https://nazk.gov.ua/uk/departament-koordinatsiyi-antikoruptsijnoyi-polityky/antikoruptsijna-strategiya/>> (in Ukrainian)
9. 'Proekt Zakonu Ukrainy «Pro zasady derzhavnoi polityky na 2020-2024 roky»' [Draft Law of Ukraine "On Principles of State Policy for 2020-2024"] (Natsionalne ahentstvo z pytan zapobihannia koruptsii) <<https://nazk.gov.ua/uk/departament-koordinatsiyi-antikoruptsijnoyi-polityky/antikoruptsijna-strategiya/>> (in Ukrainian)
10. 'Ukraina opustylasia v reitynhu spryiniattia koruptsii' [Ukraine has dropped in the ranking of perceptions of corruption] (Ukrainska pravda 23 sichnia 2020) <<https://www.ppravda.com.ua/rus/news/2020/01/23/7238184/>> (in Ukrainian)

**Батургарєєва В. С. Щодо правових, інституційних та наукових складових протидії корупції в Україні**

*Статтю присвячено аналізу правових, інституційних і наукових складових протидії корупції в Україні з огляду на констатацію того факту, що сьогодні корупція є досить поширеним явищем, яким вражено будь-яку систему функціонування нашої держави та завдається величезний збиток добробуту й прогресу українського суспільства. Підкреслено, що тривалий час боротьба з корупцією зосереджувалася лише на державному секторі функціонування суспільства. Тому корупційні відносини в приватній сфері фактично залишилися без уваги правоохоронних органів та громадськості. Зазначено, що в Україні створено правовий каркас протидії корупції. Свідченням цьому є низка програмних документів, законів та підзаконних актів, метою прийняття яких стала необхідність приведення національного законодавства у відповідність до міжнародних стандартів протидії корупції та задоволення потреби українського суспільства взяти контроль над корупціогенними фактами. Правова складова покликана створити якісно нові засади протидії корупції в державі, включаючи, зокрема, посилення кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення, широке залучення державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, регулювання функціонування численних соціальних інституцій, завданням яких є боротьба з корупцією.*

*У статті наголошується, що до інституційної складової протидії злочинності принаймні можна віднести: Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань, Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, Вищий антикорупційний суд, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Службу безпеки України, Національну раду з питань антикорупційної політики.*

*Підкреслюється, що актуальність наукового супроводу протидії корупції (наукової складової) зумовлюється необхідністю, по-перше, підвищення ефективності цієї протидії, по-друге, проведення постійного моніторингу статистичних і соціологічних даних щодо поширення корупції в Україні, по-третє, чіткого розуміння характеру діяльності, пов'язаної із запобіганням корупції як такої, і принципів, що повинні бути закладені в підґрунтя відповідної запобіжної діяльності. У статті охарактеризовано такі принципи протидії корупції, як пасіонарність, концептуальність, публічність, адекватне оцінювання результатів боротьби з корупцією, легітимність, законодавча економія та наукова обґрунтованість.*

**Ключові слова:** корупція, протидія корупції, правові, інституційні та наукові складові.

### **Батыргареєва В. С. Касаемо правовых, институциональных и научных составляющих противодействия коррупции в Украине**

Статья посвящена анализу правовых, институциональных и научных составляющих противодействия коррупции в Украине с учетом констатации того факта, что сегодня коррупция является достаточно распространенным явлением, которое поражает любую систему функционирования нашего государства и наносит огромный ущерб благополучию и прогрессу украинского общества. Подчеркнуто, что длительное время борьба с коррупцией сосредоточивалась только на государственном секторе функционирования общества. Поэтому коррупционные отношения в частной сфере фактически оставались без внимания правоохранительных органов и общественности. Отмечено, что в Украине создан правовой каркас противодействия коррупции. Свидетельством этому является ряд программных документов, законов и подзаконных актов, целью принятия которых стала необходимость приведения национального законодательства в соответствие с международными стандартами противодействия коррупции и удовлетворения потребности украинского общества взять контроль над коррупциогенными фактами. Правовая составляющая призвана создать качественно новые основы противодействия коррупции в государстве, включая, в частности, усиление уголовной ответственности за коррупционные правонарушения, широкое привлечение государственных органов, органов местного самоуправления, общественных организаций, регулирование функционирования многочисленных социальных институтов, задачей которых является борьба с коррупцией.

В статье отмечается, что к институциональной составляющей противодействия преступности по крайней мере можно отнести: Национальное агентство по предупреждению коррупции, Национальное антикоррупционное бюро Украины, Государственное бюро расследований, Специализированную антикоррупционную прокуратуру, Высший антикоррупционный суд, Национальное агентство Украины по вопросам выявления, розыска и управления активами, полученными от коррупционных и других преступлений, Службу безопасности Украины, Национальный совет по вопросам антикоррупционной политики.

Подчеркивается, что актуальность научного сопровождения противодействия коррупции (научной составляющей) обусловлена необходимостью, во-первых, повышения эффективности данного противодействия, во-вторых, проведения постоянного мониторинга статистических и социологических данных относительно распространения коррупции в Украине, в-третьих, четкого понимания характера деятельности, связанной с предотвращением коррупции как таковой, и принципов, которые должны быть заложены в основу соответствующей предупредительной деятельности. В статье охарактеризованы такие принципы противодействия коррупции, как пассионарность, концептуальность, публичность, адекватное оценивание результатов борьбы с коррупцией, легитимность, законодательная экономия и научная обоснованность.

**Ключевые слова:** коррупция, противодействие коррупции, правовые, институциональные и научные составляющие.

### **Batyrgareieva V. S. Regarding the legal, institutional and scientific components of counteraction against corruption in Ukraine**

The article is devoted to the analysis of legal, institutional and scientific components of counteraction against corruption in Ukraine in view of the fact that today corruption is quite common, which affects any system of our state and causes great damage to the welfare and progress of Ukrainian society. It is emphasized that for a long time the fight against corruption focused only on the public sector of society. Therefore, corrupt relations in the private sphere were virtually ignored by law enforcement agencies and the public. It is noted that a legal framework for combating corruption has been created in Ukraine. Evidence of this is a number of policy documents, laws and bylaws, the purpose of which was the need to bring national legislation in line with international standards to combat corruption and meet the needs of Ukrainian society to take control of corruption-causing facts. The legal component is designed to create a qualitatively new framework for combating corruption in the state, including, in particular, strengthening criminal liability for corruption offenses, wide involvement of state bodies, local self-government bodies, public organizations, regulation of the functioning of numerous social institutions, whose task is to fight corruption.

In the article is emphasized that the institutional component of combating crime can at least include: the National Agency on Corruption Prevention, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, the State Bureau of Investigation, the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office, the High Anti-Corruption Court, the National Agency of Ukraine for finding, tracing and management of assets derived from corruption and other crimes, the Security Service of Ukraine, the National Anticorruption Policy Council.

It is emphasized that the relevance of scientific support of anti-corruption (scientific component) necessitates, firstly, increasing the effectiveness of this fight, and secondly, the constant monitoring of statistical and social data on the spread of corruption in Ukraine, according to a preliminary, rapid understanding of related to the prevention of corruption as such, and the principles that should be laid down in the basis of the relevant preventive activities. In the article such principles of anti-corruption as passion, conceptuality, publicity, adequate evaluation of the results of the fight against corruption, legitimacy, legislative economy and scientific validity is described.

**Keywords:** corruption, corruption prevention, legal, institutional and scientific elements.