

## Історичні засади розвитку антикорупційної діяльності та антикорупційного законодавства в Україні

У роки існування Київської Русі поняття «взятка» (зі староруської мови) означало періодичний збір меду. Таким методом державні чиновниками отримували свою плату не з казни, а збирали з населення. Це було прямим хабарництвом. Але у той час існувала європейська система кормління.

Спочатку кормління носило епізодичний характер. Відповідно до норм «Руської Правди», збирачі штрафу, будівельники міст і деякі інші категорії отримували з населення певне натуральне постачання. В XII — XIV століттях кормління зіграло значну роль у складанні системи місцевого управління. Князі посилали в міста і волості бояр як намісників, а інших службовців — тіунами. Населення зобов'язувалося утримувати їх («кормити», «годувати») протягом всього періоду служби.

Щороку у листопаді до сіл приходили намісники, які збирали податки натурою: віск, мед та жінки, яких перепродавали до Константинополю у рабство. У той час цей державний службовець підіймав ціну на декілька відсотків, аби собі забрати частину податку.

На Придніпров'ї люди доволі скептично ставилися до цього і не віддавали свої збереження продуктів вжитку, а на Галичині бояри майже грабували населення, встановлюючи величезний податок. За це Ігоровичі повісили майже 500 бояр.

У період татарської орди хабарництво тимчасово силовими методами усунув хан Батий.

Слово хабар походить з арабської - вістка, новина, повідомлення.

У XIII ст. хабарництво порівнювалося із пияцтвом і чаклунством. Митрополит Київський Кирило II засуджував це у своїх проповідях та закликав з хабарями боротися.

За часів Київської Русі існувало два види хабарництва:

1. мздоїмство - отримання винагороди за вчинення законних дій
2. лихоїмство - отримання винагороди за вчинення незаконних дій.

Не обходилося без корупції і у стосунках між керівниками країн. Доволі яскраві приклади:

1) Візантійський імператор надіслав Святославу подарунок - кількості кілограмів золота, аби у 970-971 роках відбувся похід на Болгарію. Також, Святослав загинув від печенігів, яким вже інший візантійський імператор пообіцяв нагороду за голову князя.

2) У 1073 році німецький імператор не підтримав Ізяслава, отримавши дарунки у вигляді золота від його суперників.

3) Володимир Великий підкупив боярина-конкурента, аби бути при владі. Тоді цей боярин вбив Ярополка, брата Володимира.

4) Олег давав варягам по 300 гривень хабаря, щоб не нападали (діяло до XI ст.). Але гроші збирали саме з населення.

Були в історії і випадки, коли люди були дуже незадоволені станом у країні, а саме прогресуванням корупції, як системним явищем:

1) Восени 945 року князь Ігор пішов повторно збирати данину у древлян. За своїм звичаєвим правом древляни мали вбити князя за порушення усного договору. Так і сталося. За це княгиня Ольга жорстоко помстилася племені і впровадила нові порядки збору данини: встановлювався погост (місце збору данини) та новий розмір данини. 2/3 прибутку витрачалося на обслуговування Києва, а 1/3 - на обслуговування маєтку княгині.

У Київській Русі відбулося чотири супротиву проти корупції:

I. Страйк: відбувся проти князя Ярослава при будівництві Золотих Воріт, адже він не заплатив за роботу будівельникам. Робітники не вийшли на об'єкт

II. Страйк: у 1146 році відбувся супротив передачі престолу у спадок. Люди вийшли і почали бунтувати, адже вважали, що їх права таким чином порушували.

III. Повстання: у вересні 1068 року, після поразки на річці Альта, спалахнуло перше повстання, бо князь відмовив людям надати зброю для захисту. Тоді кияни розгромили князівський двір і вигнали Ізяслава з міста. Потім

виявилось, що це була змова двох братів Ізяслава - Святослава і Всеволода, з метою захоплення влади.

IV. Повстання: відбулося після смерті Святополка, адже тоді відбулося захоплення на видобуток солі - встановлення монополії, а також встановлено спекулятивні ціни на торгівлю.

Так як Київська Русь була європейською країною, що активно розвивалася, в існували такі збірки законів, впроваджені вже після прийняття християнства:

Кримінальне законодавство Київської Русі:

1) «Руська Правда» - 1019р.

- до нас дійшли такі редакції: коротка, просторова, скорочена з просторової
- існувало два види покарання за корупцію: помста та матеріальна компенсація у вигляді штрафу - за скоєний злочин можна було просто відкупитися, а сума залежала від статусу особи (80 гривень за вбивство, з яких 1 частина йшла до князя, а друга - на компенсацію)
- не передбачала покарання за хабарництво у суддів. Суди були незалежною від князя інстанцією, а суддями могли вибиратися земські люди
- встановлювалося привілейоване становище державних службовців, тобто їм можна було офіційно дарувати щось цінне
- корупція допомагала формувати державний механізм
- закону про заборону хабарництва не було

2) Номоканони («Кормча книга»)

- виникли у Візантії в VI та VII ст.
- потрапили до Київської Русі через Болгарію із приходом християнства
- набули поширення у XIII ст.
- склалися з Еклогу (викладено 17 титулів норм кримінального права) та Прохірону
- заборони хабарництва не було

3) Литовські статuti (які базувалися на основі «Руського Права»)

- 1566 рік - видання II Литовського статуту
- артикул 39, розділ 3: все потрібно судити по справедливості; хабарі заборонялися та винагорода за вирішення справ по дружбі

Поширеність корупції в сучасній Україні оцінюється громадянами як надзвичайно висока: майже 88% вважає корупцію поширеним явищем, із них майже 50% опитаних зазначили, що корупція дуже поширена, а ще близько 38% погодилися із тим, що корупція загалом достатньо поширена.

Якщо порівнювати корупцію в Київській Русі і корупцію в сучасній Україні, то слід вказати конкретні критерії, за якими буде проведено порівняння: причини виникнення корупції, засоби здійснення корупційних дій, методи запобігання корупції на державному рівні.

1) причини виникнення корупції:

- Київська Русь: існування європейської системи кормління; бажання отримати гроші, фактично грабуючи населення (Галичина), воління домовитися з керівниками інших держав про виконання певних умов.

- Україна: прагнення політиків і державних службовців використовувати посаду з метою особистого збагачення; відсутність щирого бажання у вищого керівництва країни боротися з корупцією; звичка населення вирішувати все за допомогою корупції; недостатній внутрішній контроль в органах влади; запутане та недосконале законодавство (вимушеність); надмірна бюрократія; низький рівень поінформованості населення про процедури і правила в державних органах влади; відсутність чітких процедур і правил в діяльності державних установ; відсутність розуміння у громадян, що робити у випадку, коли від них вимагають хабар - дані порівняльного аналізу загальнонаціональних досліджень: 2007, 2009, 2011 та 2015, що проводив Київський міжнародний інститут соціології.

Причин виникнення корупції стало набагато більше. Це пов'язано з розвитком суспільства, з розвитком його морального та культурного рівнів, які, в свою чергу, сформувалися в певних історичних умовах.

2) засоби здійснення корупційних дій:

- Київська Русь: мед, віск, жінки; золото; гривні.

- Україна: майно (гроші, цінності та інші речі), право на нього (документи, які надають право отримати майно, користуватися ним або вимагати виконання зобов'язань тощо), будь-які дії майнового характеру (передача майнових вигод, відмова від них, відмова від прав на майно, безоплатне надання послуг, санаторних чи туристичних путівок, проведення будівельних або ремонтних робіт тощо). Розвиток суспільства вплинув і на вибір нових засобів хабарництва: їх стало більше, кардинально змінилося ставлення людей до матеріальних цінностей з часів Київської Русі, тому саме вони і стали засобами корупційних дій в сучасній Україні. 3) методи запобігання корупції на державному рівні:

- Київська Русь: методів запобігання корупції на державному рівні не було, закон про корупцію на теренах України з'явився лише у 1566 році - у II Литовських статутах, але Митрополит Київський Кирило II засуджував хабарництво у своїх проповідях;

- Україна: запровадження антикорупційної реформи, прийняття Законів України 2014 року «Про запобігання корупції», «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 - 2017 роки» та їх виконання, впровадження міжнародних актів: «Конвенції ООН проти корупції», «Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією», «Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією», а також Модельного кодексу поведінки державних службовців країн Ради Європи. До цього списку ще слід віднести прийняті нормативно-правові акти та накази міністерств та відомств.

Згідно з чинним законодавством, боротьбою з корупцією в Україні повинні займатися п'ять структур: Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП), Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), Національне агентство з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА) та Державне бюро розслідувань (ДБР). З 2015 року на території України діє антикорупційна реформа. За цей час був створений реєстр електронних декларацій доходів, були прийняті постанови, нормативно-правові акти щодо протидії корупції. Також, було створено п'ять структур, що займаються боротьбою з корупцією як з державним явищем (перераховані вище). Порівнюючи з періодом існування Київською Русі, можемо сказати, що система методів протидії корупції удосконалилась і знову ж таки, це пов'язано з історичним розвитком суспільства. Отже, на території сучасної України корупція як державне явище почало розвиватися за часів існування Київської Русі. Порівнюючи із сьогоднішнім, роблю висновок, що значення поняття цього державного явища майже не змінилося, а змінилися лише методи його реалізації. Також, у Київській Русі не було способів запобігання корупції на державному рівні, а зараз ми маємо цілу низку заходів, спрямованих на ефективне продовження викорінення цього явища. Без розуміння історичних витоків корупції неможливо її побороти. Саме тому цю тему було мною досліджено.

Дієва протидія корупції неможлива без послідовних, спланованих і скоординованих дій, об'єднаних однією концепцією, оскільки системні явища потребують системного підходу в їх подоланні. З початку 1990-х років урядами України вживалися заходи з розроблення стратегії подолання корупції в державі, для чого приймалися відповідні документи у формі державних програм, планів, концепцій тощо. Але антикорупційне законодавство проголошувало декларативні гасла й передбачало за них неадекватні санкції, які не могли служити заходом стримування вчинення злочинів потенційними корупціонерами. Тому такі заходи, як показують результати численних національних і закордонних досліджень, жодним чином не вплинули на стан та рівень корупції, який з кожним роком тільки збільшувався.

Так, саме корупція, за даними цих досліджень, стала однією з причин, що призвели до масових протестів в Україні наприкінці 2013 – на початку 2014 р. Згідно з результатами соцдослідження «Барометр світової корупції» (Global Corruption Barometer), проведеного міжнародною організацією Transparency International у 2013 р., 36 % українців були готові вийти на вулицю, протестуючи проти корупції. За результатами дослідження громадської думки, проведеного Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) наприкінці 2013 р., корупція вже входила до переліку найбільших проблем населення і викликала особливе занепокоєння у 47 % громадян. За даними досліджень Індексу сприйняття корупції, що проводяться Transparency International, українці вважають свою країну однією з найбільш корумпованих у світі: у 2012 і 2013 р. Україна займала 144 місце з 176 країн, у яких проводилися дослідження, у 2014 р. – 142 з 175 позицій, опинившись на одному щаблі з Угандою та Коморськими островами.

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, про що говорить, зокрема, незадовільне виконання Україною міжнародних зобов'язань щодо запровадження антикорупційних стандартів: з 25 рекомендацій Групи держав проти корупції (GRECO), наданих за результатами першого та другого раундів оцінювання, виконано лише 13, незважаючи на шість років роботи й три раунди оцінювання прогресу, а з 16 рекомендацій, наданих за результатами третього раунду, виконано лише три. Ключові рекомендації GRECO та ЄС щодо утворення антикорупційних інституцій, проведення реформ прокуратури, державної служби, створення систем контролю щодо запобігання конфлікту інтересів та доброчесності активів посадовців залишилися невиконаними.

Відсутність усупереч міжнародному досвіду чітких індикаторів стану ефективності стратегії та невизначеність алгоритму моніторингу та оцінювання виконання програмного документа (яким чином контролюватиметься та висвітлюватиметься робота Національного антикорупційного комітету, як громадянське суспільство впливатиме на його діяльність) стали основними причинами неналежного виконання Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 роки як основного програмного документа в антикорупційній сфері (затверджена Указом Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1001).

Не відповідав міжнародним стандартам щодо органів, уповноважених на формування та реалізацію антикорупційної політики, ні за критеріями спеціалізації, ні за критеріями незалежності й розподіл функцій між органами з різним правовим статусом та обсягом повноважень (окремими повноваженнями щодо формування та реалізації антикорупційної політики були наділені кілька інституцій, серед яких Національний антикорупційний комітет, Міністерство юстиції України, урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики). Крім того, ряд функцій у сфері антикорупційної політики взагалі не реалізовувалися жодним державним органом, зокрема проведення на постійній основі оцінювання стану справ з корупцією, моніторингу реалізації державної антикорупційної політики, формування світогляду несприйняття корупції.

Не виконувалися в Україні також і вимоги міжнародно-правових інструментів щодо партнерства влади та громадянського суспільства у сфері антикорупційної політики – залучення громадськості до процесу прийняття суспільно важливих рішень у сфері протидії корупції відбувається здебільшого у формі недієвих консультацій для формального виконання вимог законодавства.

Таким чином, можна констатувати, що в Україні фактично була відсутня ефективна стратегія протидії корупції, яка б враховувала гостроту проблеми та актуальність ситуації.

Вказані недоліки актуалізували необхідність ухвалити новий стратегічний документ, який би комплексно підійшов до розв'язання проблеми, визначив чіткі цілі, часові рамки й засоби їх досягнення, а також поєднав антикорупційні реформи з іншими, зокрема такими як судова реформа, реформа органів правопорядку, публічної служби, адміністративна тощо. Таким документом покликана стати нова Антикорупційна стратегія.

14 жовтня 2014 р. Верховна Рада України в другому читанні прийняла закони України «Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про запобігання корупції», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодонабувачів юридичних осіб та публічних діячів». Крім того, 16 вересня 2014 р. було прийнято Закон України «Про очищення влади», який передбачає механізми люстрації посадових осіб органів державної влади й місцевого самоврядування. 23 жовтня 2015 р. усі закони щодо боротьби з корупцією були підписані Президентом України П. Порошенком.

За словами Прем'єр-міністра А. Яценюка, ухвалені антикорупційні закони – це базові документи, які містять основні принципи як оголосити війну корупції та виграти її.

Ці закони були розроблені та впроваджені в життя на підставі, зокрема, рекомендацій Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO); антикорупційних рекомендацій Плану дій з лібералізації візового режиму з ЄС; рекомендацій Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії); пропозицій програми SIGMA. Указані рекомендації, у свою чергу, ґрунтуються на ключових міжнародних актах антикорупційного спрямування, більшість яких ратифіковано Україною. Так, згідно зі ст. 5 і 6 Конвенції ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 р. держави-учасниці повинні розробляти й

здійснювати ефективну скоординовану політику щодо протидії корупції та утворити з цією метою спеціально уповноважений орган (органи).

<https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/09/Antykoruptsijna-strategiya-na-2020-2024-roky-za-rezultatamy-publichnyh-obgovoren-08.09.2020.pdf>

- Антикоруptionна стратегія на 2020-2024 роки