

УДК 343.352(100)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2026.02.2.52>

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ЗЛОВЖИВАННЯ ОСОБАМИ, ЯКІ НАДАЮТЬ ПУБЛІЧНІ ПОСЛУГИ

Голодников Д.Р.,

*аспірант науково-дослідної лабораторії з проблем протидії злочинності**Національної академії внутрішніх справ*

ORCID: 0009-0006-7473-5968

Голодников Д.Р. Міжнародний досвід кримінальної відповідальності за зловживання особами, які надають публічні послуги.

Здійснено порівняльно-правовий аналіз кримінальної відповідальності за зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги, за законодавством провідних іноземних держав. Зазначена проблематика розглянута у контексті євроінтеграційного курсу України та необхідності приведення національного кримінального законодавства у відповідність до міжнародних стандартів у сфері запобігання корупції. Встановлено, що фундаментальною міжнародно-правовою основою криміналізації зловживань у досліджуваній сфері є Конвенція ООН проти корупції та Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією. Зазначені акти закладають мінімальний стандарт відповідальності у досліджуваній сфері, залишаючи за державами право самостійно обирати конкретні законодавчі механізми її реалізації. Важливу роль у формуванні конкретних орієнтирів щодо вдосконалення національного законодавства держав-членів Ради Європи відіграють також рекомендації GRECO, у яких наголошено на необхідності чіткого визначення кола суб'єктів, які підлягають притягненню до відповідальності за вчинені корупційні діяння, у тому числі осіб, що надають публічні послуги не від імені держави.

Проаналізовано законодавчі підходи провідних країн світу, зокрема, Німеччини, Великої Британії, Франції, Швеції, Норвегії та Сингапуру. Виявлено, що більшість сучасних правових систем відійшли від вузького розуміння суб'єкта зловживань як виключно державного службовця, розширивши коло відповідальних осіб до всіх, хто надає публічні послуги незалежно від їхнього формального статусу. Попри відмінності у техніко-юридичних підходах, зарубіжні законодавці послідовно реалізують функціональний критерій визначення суб'єкта відповідальності, за яким ключовим є не формальний статус особи, а характер виконуваних нею функцій та наявність суспільного очікування добросовісності й неупередженості при їх виконанні. Зроблено висновок про необхідність удосконалення вітчизняного кримінального законодавства шляхом уточнення кола суб'єктів відповідальності за зловживання повноваженнями у сфері надання публічних послуг з урахуванням функціонального підходу, що утвердився у провідних правових системах світу.

Ключові слова: зловживання повноваженнями, публічні послуги, кримінальна відповідальність, корупція, порівняльно-правовий аналіз, міжнародні стандарти, євроінтеграція.

Holodnykov D.R. International experience of criminal liability for abuse of authority by persons providing public services.

A comparative legal analysis of criminal liability for abuse of authority by persons providing public services under the legislation of leading foreign states has been carried out. The above-mentioned issues are considered in the context of Ukraine's European integration course and the need to bring national criminal legislation into line with international standards in the field of corruption prevention. It has been established that the fundamental international legal basis for the criminalization of abuses in the area under study is the UN Convention against Corruption and the Council of Europe Criminal Convention on Combating Corruption. These acts establish a minimum standard of liability in the area under study, leaving states the right to independently choose specific legislative mechanisms for its implementation. An important role in the formation of specific guidelines for improving the national legislation of the Council of Europe member states is also played by GRECO recommendations, which emphasize the need to clearly define the circle of subjects subject to liability for committed corruption acts, including persons providing public services not on behalf of the state. The legislative approaches of the world's leading countries, in particular, Germany, Great Britain, France, Sweden, Norway and Singapore, are analyzed. It is revealed that most modern legal systems have moved away from a narrow understanding of the subject of abuse as exclusively a civil servant, expanding the circle of responsible

persons to all those who provide public services regardless of their formal status. Despite differences in technical and legal approaches, foreign legislators consistently implement the functional criterion for determining the subject of liability, according to which the key is not the formal status of a person, but the nature of the functions performed by him and the presence of a public expectation of good faith and impartiality in their performance. The conclusion is made about the need to improve domestic criminal legislation by clarifying the circle of subjects responsible for abuse of power in the field of providing public services, taking into account the functional approach that has become established in the leading legal systems of the world.

Key words: abuse of official position, public services, criminal liability, corruption, comparative legal analysis, international standards, European integration.

Постановка проблеми. Зловживання повноваженнями, що вчиняються особами, які надають публічні послуги, – одне із найпоширеніших діянь серед проявів корупції. Воно підриває довіру громадян до державних інституцій, порушує принципи верховенства права, що передбачені Основним законом, а також завдає суттєвої шкоди суспільним інтересам. Сьогодні Україна, відбиваючи повномасштабну збройну агресію РФ, відстоює своє право рухатись євроінтеграційним курсом, що, у свою чергу, передбачає приведення національного кримінального законодавства у відповідність до міжнародних стандартів у сфері протидії корупції, зокрема Конвенції ООН проти корупції, Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією та відповідних рекомендацій GRECO. При цьому важливо враховувати позитивні практики іноземних держав встановлення кримінальної відповідальності за досліджуване діяння, що дозволить виявити найбільш ефективні моделі правового регулювання та запозичити кращі практики для вдосконалення національного законодавства. Зазначене створить сприятливі умови вітчизняному законодавцю при законотворенні, що дозволить уникнути помилок, які можливо були допущені та в подальшому виправлені в інших правових системах, запозичити перевірені практикою механізми правового регулювання та адаптувати їх до національних реалій.

Отже, порівняльно-правовий аналіз надає можливість виявити прогалини у чинному законодавстві України та обґрунтувати необхідність його вдосконалення, спираючись не на абстрактні міркування, а на конкретний досвід іноземних держав. Тому дослідження зарубіжного досвіду кримінально-правової охорони суспільних правовідносин, що виникають у сфері надання публічних послуг, є важливою передумовою для розроблення ефективних механізмів протидії зловживанням службовими повноваженнями в Україні, зокрема, у сфері надання публічних послуг.

Мета дослідження: визначення особливостей кримінальної відповідальності за зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги, за законодавством іноземних держав.

Стан опрацювання проблематики. Питання кримінальної відповідальності за зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги, досліджували такі вітчизняні науковці, як П. Андрушко, О. Бантишев, Ю. Баулін, П. Берзін, Л. Брич, О. Бусол, О. Дудоров, З. Загинеї, Д. Калмиков, М. Мельник, А. Музика, В. Навроцький, Р. Ніколенко, Є. Письменський, А. Савченко, Є. Стрельцов, О. Тихонова, В. Тютюгін, П. Фріс, М. Хавронюк, Н. Ярмиш та інші. Водночас порівняльно-правовий аспект зазначеної проблематики залишається недостатньо дослідженим, що зумовлює необхідність її додаткового наукового аналізу.

Виклад основного матеріалу. Національне законодавство багатьох провідних країн світу формується з врахуванням норм міжнародно-правових стандартів щодо захисту суспільних правовідносин від протиправних посягань. Не є виключенням і питання кримінально-правової охорони діяльності службових осіб, які надають публічні послуги. Протиправна діяльність службових осіб, які надають публічні послуги, здебільшого має ознаки корупційних діянь. Тому фундаментальним міжнародним нормативно-правовим актом, який закладається в загальне бачення при розробленні національного законодавства, є Конвенція ООН проти корупції [1] (далі – Конвенція). Відповідно до ст. 19 Конвенції держави-учасниці зобов'язані криміналізувати зловживання службовими повноваженнями, визначаючи його як «здійснення будь-якої дії чи утримання від здійснення дій, що є порушенням законодавства, державною посадовою особою під час виконання своїх функцій з метою одержання будь-якої неправомірної вигоди для самої себе чи іншої фізичної або юридичної особи» [2]. Отже, Конвенція закладає міжнародний стандарт кримінально-правової протидії службовим зловживанням.

Більш детальні вимоги щодо криміналізації корупційних діянь, зокрема, розмежування її у публічному та приватному секторах, встановлено у Кримінальній конвенції про боротьбу з корупцією [3], що дозволяє виокремити особливості відповідальності осіб, які надають публічні послуги, за вчинення ними кримінальних правопорушень. Вона зобов'язує держави-учасниці криміналізувати активне та пасивне хабарництво, торгівлю впливом, зловживання службовим становищем, а також

відмивання доходів, одержаних унаслідок корупційних правопорушень, незалежно від того, вчинені вони у сфері публічного управління чи в межах діяльності приватних суб'єктів.

Крім того, важливий вплив на вдосконалення законодавства у досліджуваній сфері в провідних країнах світу, справляють Рекомендації GRECO щодо криміналізації корупційних практик, що формують конкретні орієнтири для держав-членів Ради Європи. У зазначених рекомендаціях, зокрема, наголошено на необхідності чіткого визначення кола суб'єктів, які підлягають притягненню до відповідальності за вчинені корупційні діяння, у тому числі осіб, що надають публічні послуги не від імені держави. Це питання набуло особливої актуальності в контексті масштабного делегування окремих державних повноважень приватним суб'єктам, що характерно для більшості сучасних європейських держав.

Отже, на наднаціональному рівні сформовано розгалужену систему вимог щодо криміналізації корупційних діянь службових осіб, у тому числі тих, що надають публічні послуги. Міжнародні стандарти визначають мінімальний рівень криміналізації згаданих діянь, залишаючи за державами право самостійно обирати конкретні законодавчі механізми їх реалізації.

Законодавство Німеччини про кримінальну відповідальність містить розгалужену систему норм про відповідальність за зловживання у публічній сфері. Зокрема, § 266 передбачає відповідальність за зловживання повноваженнями, наданими особі законом, офіційним розпорядженням або правочином, щодо розпорядження чужим майном або активами. Важливою особливістю законодавства Німеччини є широке трактування поняття осіб, які виконують публічні функції. Зокрема, «Amtsträger» охоплює широке коло осіб, причетних до виконання публічних функцій, незалежно від того, чи є вони формально призначеними державними службовцями, суддями або іншими особами, яким доручено виконання завдань публічного управління [4]. У свою чергу § 299 передбачає кримінальну відповідальність за хабарництво у комерційній сфері, до якої притягають особи, що надають послуги публічного характеру в приватному секторі. При цьому організаційно-правова форма суб'єкта господарювання, де працює особа, не має значення. Тобто, до кола зазначених суб'єктів можуть бути включені працівники державних підприємств або підприємств, що контролюються державою та функціонують як її продовження. Зазначений підхід дозволяє ефективно протидіяти корупції на перетині публічного та приватного секторів.

Давні традиції кримінально-правової охорони суспільних відносин у сфері надання публічних послуг має британська правова система. Одним із найстаріших кримінально-правових інститутів Великобританії, що бере свій початок ще з XVIII століття, є кримінальна відповідальність за зловживання посадовими повноваженнями (misconduct in public office), якими є випадки, коли публічна посадова особа умисно нехтує своїми обов'язками або зловживає повноваженнями, що є грубим порушенням довіри, яку суспільство покладає на таку особу [5].

На теперішній час ключовим актом, що регулює відповідальність осіб, які надають публічні послуги у Великобританії, є United Kingdom Bribery act [6] (Закон про хабарництво). Зазначеним законом було розширено сферу кримінальної відповідальності за зазначені діяння із зловживання посадовими повноваженнями до зловживання службовими особами комерційних організацій, що надають публічні послуги. Цьому розширенню сприяло введення такого поняття, як «відповідна функція або діяльність», закріплена у частині 3 Bribery act, що охоплює будь-яку функцію публічного характеру, будь-яку діяльність, пов'язану з бізнесом, торгівлею або професією, будь-яку діяльність, що здійснюється в ході трудових відносин або будь-яку діяльність, що виконується від імені будь-якого корпоративного органу або індивідуального учасника [6].

Центральним елементом кримінальної відповідальності осіб, що надають публічні послуги, за законодавством Великобританії є концепція неналежного виконання обов'язків. Вона передбачає порушення очікування з боку суспільства «добросовісності», «неупередженості» або «довіри» щодо виконання особою певних функцій або визначеного виду діяльності, яка нею здійснюється. Отже, ключовим критерієм є не формальний статус особи, а характер виконуваних нею функцій: наявність у населення очікування добросовісності та неупередженості при виконанні функцій із надання публічних послуг.

Найбільш яскравим прикладом кримінальної відповідальності осіб, які надають публічні послуги, є положення Кримінального кодексу Франції (Code pénal). У ньому міститься детально розроблена система норм про відповідальність за різні форми зловживання повноваженнями. Зокрема, ст.ст. 432-1 – 432-17 Code pénal передбачають відповідальність посадових осіб та осіб, які перебувають на публічній службі за перевищення повноважень, незаконне отримання вигоди та зловживання службовим становищем.

Статті кримінального кодексу, що стосуються корупції особи, яка є носієм публічної влади або виконує місію публічної служби, завжди були закріплені у Кримінальному кодексі, тоді як норми щодо осіб, що виконують функції у приватному секторі, спочатку містилися у Трудовому кодексі,

а згодом також були перенесені до Кримінального кодексу. На теперішній час характерною рисою французької моделі є застосування поняття «особа, що здійснює публічну місію» (*personne chargée d'une mission de service public*), яка охоплює не лише державних службовців, а й приватних осіб, яким делеговано виконання публічних функцій [7]. Можна стверджувати, що французька модель вирізняється поступовою уніфікацією режимів відповідальності у межах єдиного Кримінального кодексу та функціональним підходом до визначення кола суб'єктів, що охоплює як класичних носіїв публічної влади, так і осіб інших професій, які виконують суспільно значущі функції.

Провідні позиції у міжнародних рейтингах сприйняття корупції посідають Скандинавські країни, які обґрунтовано вважаються взірцем ефективного антикорупційного законодавства. Зокрема, законодавство Швеції передбачає кримінальну відповідальність за зловживання повноваженнями службових осіб як у публічному та і приватному секторах, незалежно від їхньої посади. Шведська модель відрізняється широким трактуванням суб'єкта злочину: до кола осіб, які можуть нести відповідальність за досліджувані зловживання, включаються всі, хто виконує публічні функції або надає публічні послуги, незалежно від їхнього формального статусу. Такий підхід дозволяє застосовувати до осіб, які надають публічні послуги, загальні норми про відповідальність за хабарництво нарівні з будь-якими іншими особами.

Особливістю шведського підходу у боротьбі зі зловживаннями осіб, які надають публічні послуги, є акцент на превентивних механізмах та прозорості публічного управління. Адже у Конституції Швеції врегульований принцип публічності документів, що забезпечує суцільний громадський контроль за діяльністю службових осіб, зокрема тих, що надають публічні послуги [8].

Схожий підхід до кримінальної відповідальності осіб, що надають публічні послуги, застосовує і інша скандинавська країна – Норвегія. Вона також відмовилася від розмежування між публічним і приватним секторами, застосовуючи єдині норми до будь-яких осіб, що обіймають певну посаду, незалежно від їхнього формального статусу. Тому відсутня необхідність передбачати окремі склади злочинів для службових осіб, що надають публічні послуги. Натомість, на відміну від шведського законодавства, в норвезькому не передбачено обов'язкової ознаки суб'єктивної сторони – наявності умислу, що суттєво полегшує притягнення до відповідальності зазначених осіб, які могли діяти з необережності [9]. Обидві скандинавські моделі є функціонально близькими та базуються на спільній ідеї уніфікованого підходу до суб'єктів корупційних правопорушень.

Ще одним визнаним світовим лідером у сфері протидії корупції є Сінгапур, у якому діють два ключових нормативно-правові акти у згаданій сфері, а саме: Закон про запобігання корупції (*Prevention of Corruption Act, PCA*) та Закон про конфіскацію доходів від незаконного обігу наркотиків, торгівлі людьми та інших тяжких злочинів (*CDSA*). Перший із зазначених законів має широку сферу дії та поширюється на осіб, що надають або отримують хабарі як у публічному, так і в приватному секторах. У ньому закріплено широке визначення суб'єктів відповідальності, як публічних службовців, так і осіб, що виконують публічні функції в приватному секторі. Тобто особи, які надають публічні послуги підпадають під дію тих самих норм, що й державні службовці, без необхідності введення спеціальних складів для окремих професій.

Характерною рисою сінгапурської моделі доцільно визнати презумпцію корупційності певних діянь, зокрема, якщо службова особа отримала будь-яку вигоду від особи, що має ділові відносини з її установою, вважається, що вигода отримана корупційним шляхом, якщо не доведено протилежне [10]. Завдяки позиції законодавця корупція у Сінгапурі є «діяльністю з високим ризиком і низькою винагородою».

Аналіз законодавства іноземних держав дозволяє виявити ряд спільних тенденцій та особливостей у підходах до кримінальної відповідальності за зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги. Більшість сучасних правових систем відійшли від вузького розуміння суб'єкта зловживань як виключно державного службовця, розширивши коло відповідальних осіб до всіх, хто виконує публічні функції або надає публічні послуги незалежно від їхнього формального статусу. Це відповідає вимогам Конвенції ООН проти корупції та Кримінальної конвенції Ради Європи. Також простежується тенденція до диференціації відповідальності залежно від тяжкості наслідків зловживання та наявності корисливого мотиву. Крім того, ефективні правові системи поєднують кримінально-правові санкції з широким арсеналом превентивних механізмів: прозорістю публічного управління, захистом викривачів, інституційним контролем та громадським наглядом.

Висновки. Аналіз міжнародного досвіду кримінальної відповідальності за зловживання особами, які надають публічні послуги, засвідчує наявність різноманітних підходів до вирішення цієї проблеми, обумовлених особливостями відповідних правових систем та традицій. Водночас можна виділити спільні закономірності: широке трактування суб'єктів відповідальності, диференціація санкцій залежно від тяжкості наслідків, поєднання кримінально-правових та превентивних механізмів, а також активна міжнародна співпраця у сфері протидії корупції. Незважаючи на відмінності

у техніко-юридичних підходах, зарубіжні законодавці послідовно реалізують функціональний критерій визначення суб'єкта відповідальності: ключовим є не формальний статус особи, а характер виконуваних нею функцій та наявність суспільного очікування добросовісності та неупередженості при їх виконанні.

Для України, яка здійснює масштабну реформу антикорупційного законодавства в контексті євроінтеграції, зарубіжний досвід є важливим орієнтиром. Особливо актуальним є удосконалення вітчизняного кримінального законодавства шляхом уточнення кола суб'єктів відповідальності за зловживання повноваженнями у сфері надання публічних послуг з урахуванням функціонального підходу, що утвердився у провідних правових системах світу, а також вимог Конвенції ООН проти корупції та Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією, вдосконалення механізмів виявлення та розслідування зловживань, а також розвиток інституційної спроможності органів, відповідальних за протидію корупції у сфері надання публічних послуг.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. United Nations Convention against Corruption. UN General Assembly Resolution 58/4. 31 October 2003. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/united-nations-convention-against-corruption.html>.
2. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Закон України від 18 жовт. 2006 р. № 251-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/251-16#Text>.
3. Criminal Law Convention on Corruption. 27 January 1999 № 173. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>.
4. Strafgesetzbuch. Bundesministerium der Justiz. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/>.
5. Misconduct in Public Office. Law Commission. URL: <https://www.lawcom.gov.uk/project/misconduct-in-public-office>.
6. Bribery act 2010. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/contents>.
7. Code pénal français. Legifrance. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGIT-EXT000006070719>.
8. Regeringsformen (1974:152) om beslutad ny regeringsform. Sveriges Riksdag. URL: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kungorelse-1974152-om-beslutad-ny-regeringsform_sfs-1974-152.
9. Lov om straff (Straffeloven). Lovdata. URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-05-20-28>.
10. Prevention of Corruption Act. Singapore Statutes Online. URL: <https://sso.agc.gov.sg/Act/PCA1960>.

Дата першого надходження рукопису до видання: 1.03.2026
Дата прийняття до друку рукопису після рецензування: 20.03.2026
Дата публікації: 3.04.2026