

## ОГЛЯД СТАНДАРТІВ РАДИ ЄВРОПИ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ ТА ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ

### OVERVIEW OF COUNCIL OF EUROPE STANDARDS IN THE FIELD OF ANTI-CORRUPTION AND LEGISLATION OF UKRAINE

Кузніченко С.О., д.ю.н., професор,  
проректор

*Національна академія внутрішніх справ*

Стаття присвячена аналізу стандартів Ради Європи у сфері протидії корупції та їх імплементації у чинне законодавство України. Актуальність цієї проблематики зумовлюється тим, що сьогодні питання розв'язання проблеми запобігання та протидії корупції є одним із пріоритетних для української держави та суспільства. Ця проблема, на жаль, набула глобального та системного характеру в різних сферах діяльності органів державної влади й управління. Вказується на те, що питанню комплексного наукового дослідження адміністративно-правових засад реалізації державної політики у сфері протидії корупції з урахуванням європейських стандартів у вітчизняній юридичній науці приділяється недостатньо уваги.

Констатується, що європейський нормативно-правовий механізм боротьби з корупцією базується на таких стандартах (принципах), як верховенство права; законність, системність; комплексність; об'єктивність; практична спрямованість заходів; наукова обґрунтованість; економічна доцільність; взаємодія владних структур з інститутами суспільства і населенням; оптимальність та ефективність; об'єктивність. Окрема увага приділяється аналізу змісту європейських конвенцій у сфері боротьби з корупцією, зокрема Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією, Кримінальної конвенції про боротьбу із корупцією та Конвенції про відмивання, пошук, арешт і конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, які є частиною національного законодавства України.

Доводиться теза про те, що боротьба з корупцією протягом останніх років постійно проголошувалася серед основних пріоритетів Української держави. Однак дотепер Україна є державою із надзвичайно високим рівнем корупції, яка загрожує національній безпеці. Констатується, що чинна нормативно-правова база, яка забезпечує боротьбу з корупцією в Україні, з одного боку, є досить широкою, з іншого – застарілою у ряді аспектів і системно недовершеною.

Резюмується, що у процесі імплементації у національне антикорупційне законодавство згаданих вище міжнародно-правових актів слід враховувати такі європейські стандарти у цій сфері, як: взаємодія владних структур із інститутами суспільства і населенням у боротьбі з корупцією; ефективний правовий захист осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних дій, і відповідальність держави за таку шкоду; невідворотність і дієвість покарання за корупційний злочин та ін.

**Ключові слова:** протидія корупції, антикорупційне законодавство, європейські стандарти в сфері протидії корупції, Рада Європи та ін.

The article is dedicated to the analysis of Council of Europe standards in the field of anti-corruption and their implementation in the legislation of Ukraine. The topicality of this issue is conditioned by the fact that nowadays solving the problem of preventing and combating corruption is one of the priorities for the Ukrainian state and society. And this problem, unfortunately, became of global and systemic character in various spheres of activity of public authorities and administrative bodies. It is pointed out that the issue of comprehensive scientific research of the administrative and legal basis for the implementation of state policy in the field of anti-corruption, with taking into account European standards in domestic legal science not enough attention is paid.

It is stated that the European legal mechanism for combating corruption is based on such standards (principles) as rule of law; legality, systematicity; complexity; objectivity; practical orientation of measures; scientific validity; economic feasibility; interaction of power structures with institutions of society and population; optimality and efficiency; objectivity. Special attention is paid to the analysis of the European conventions in the field of anti-corruption, in particular, the Civil Convention against Corruption, the Criminal Convention for the Suppression of Corruption and the Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime, that are the part of the domestic legislation of Ukraine.

It is proved that the fight against corruption in recent years has been constantly proclaimed among the main priorities of the Ukrainian state. At the same time, Ukraine is still a country with an extremely high level of corruption, which currently threatens national security. It is stated that the current regulatory framework for combating corruption in Ukraine, on the one hand, is quite broad, on the other - outdated in some respects and systemically incomplete.

It is concluded that in the process of implementation of the above-mentioned international legal acts into the national anti-corruption legislation, such European standards in this area should be taken into account as: interaction of government structures with public institutions and civil society in the fight against corruption; effective legal protection of persons suffered in a result of corruption and the responsibility of state for such damage; the inevitability and effectiveness of punishment for corruption and others.

**Key words:** anti-corruption, anti-corruption legislation, European standards in the field of anti-corruption, Council of Europe, etc.

**Постановка проблеми.** Сьогодні питання розв'язання проблеми запобігання та протидії корупції є одним із пріоритетних для української держави та суспільства. Ця проблема, на жаль, набула глобального та системного характеру в різних сферах діяльності органів державної влади й управління. Основною метою антикорупційної реформи, запровадженої з 2014 р., є визначення загальних засад побудови системи запобігання і протидії корупції в нашій державі. Слід зважати на те, що корупція глибоко укорінилася не лише в економічній, соціальній сферах. Найбільш вражені нею органи державної влади, котрі за своїм функціональним призначенням мають запобігати та протидіяти корупційним правопорушенням. Особливого суспільного резонансу сьогодні набувають корупційні правопорушення, вчинені в органах і установах відбування кримінального покарання. Зазначимо, що суспільна небезпека таких коруп-

ційних правопорушень полягає в тому, що вони вчиняються тими посадовими особами, на яких лежить обов'язок дотримання закону. У цьому зв'язку одним із пріоритетних напрямів роботи органів і установ відбування кримінального покарання є вдосконалення системи заходів запобігання та протидії корупції серед співробітників. На нашу думку, удосконалення наявних і запровадження нових антикорупційних заходів повинно відбуватися з обов'язковим врахуванням європейських стандартів, зокрема Ради Європи (далі – РЕ), у сфері протидії корупції та їх імплементацією в чинне законодавство і практику України.

**Мета цієї статті** – здійснити аналіз змісту стандартів Ради Європи (конвенцій, угод, резолюцій, рекомендацій та ін.) у сфері запобігання і протидії корупції.

**Аналіз останніх публікацій і досліджень.** Організаційно-правові засади забезпечення адміністративно-

правового механізму протидії корупції досліджували такі вітчизняні вчені, як С.М. Алфьоров, А.В. Гайдук, З.С. Гладун, Д.Г. Заброта, Ю.П. Мірошник, С.С. Рогульський, О.В. Терещук, Р.М. Тучак та ін. Проте комплексному науковому дослідженню адміністративно-правових засад реалізації державної політики у сфері протидії корупції з урахуванням європейських стандартів у вітчизняній юридичній науці здійснено недостатньо.

**Виклад основного матеріалу.** Сьогодні боротьба з корупцією є одним із найважливіших аспектів діяльності органів влади у розвинутих європейських державах. Ця боротьба проводиться системно і базується на таких стандартах (принципах), як: верховенство права; законність, системність; комплексність; об'єктивність; практична спрямованість заходів; наукова обґрунтованість; економічна доцільність; взаємодія владних структур з інститутами суспільства і населенням; оптимальність та ефективність; об'єктивність.

Провідне місце у створенні європейського нормативно-правового механізму регламентації боротьби з корупцією належить РЄ, яка виходить із того, що корупція є однією з найнебезпечніших загроз правопорядку, демократії, правам людини, чесності та соціальній справедливості, перешкоджає економічному розвитку, загрожує належному і справедливому функціонуванню країн із ринковою економікою. РЄ було прийнято три антикорупційні конвенції, які закріплюють вказані стандарти: Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією [11], Кримінальну конвенцію про боротьбу із корупцією [6] та Конвенцію про відмивання, пошук, арешт і конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом [4].

У 1999 р. в рамках Ради Європи було укладено *Кримінальну конвенцію про боротьбу із корупцією* [6]. Її прийняття було зумовлено кількома факторами. Йдеться насамперед про необхідність здійснювати спільну кримінально-правову політику, спрямовану на захист суспільства від корупції, включаючи ухвалення відповідних нормативно-правових актів і вжиття превентивних заходів. Другим фактором стало усвідомлення того, що корупція загрожує правопорядку, демократії та правам людини, руйнує урядування, чесність і соціальну справедливість, перешкоджає конкуренції та економічному розвитку та загрожує стабільності демократичних інститутів і моральним засадам суспільства. Третій фактор – визнання того, що ефективна боротьба з корупцією вимагає розширення, активізації та поліпшення міжнародного співробітництва у кримінальних справах.

Конвенцією передбачено, що держави повинні вживати таких законодавчих та інших заходів, які можуть бути необхідними для встановлення у своєму національному законодавстві кримінальної відповідальності як за дачу, так і за одержання хабара національним державним службовим особам. Під дачею хабара відповідно до положень Конвенції розуміють обіцянку, пропозицію чи надання будь-якою особою прямо чи опосередковано будь-якої неправомірної переваги будь-яким службовим особам, для них особисто чи для інших осіб, з метою заохочення їх до виконання чи невиконання своїх службових обов'язків. Конвенція передбачає для держав загальні принципи міжнародного співробітництва у сфері протидії корупції – використання багатосторонніх і двосторонніх міжнародних договорів, а в разі їхньої відсутності зобов'язує сторони надавати один одному максимально можливу допомогу, певну її положеннями. Ст. 27 Конвенції визначено порядок видачі осіб, які вчинили корупційні правопорушення, визначені як такі відповідно до цієї Конвенції [3]. Слід відзначити, що положення Конвенції переважно спрямовані на боротьбу з хабарництвом і зловживання посадою. Інші форми корупції, такі як розкрадання, не були взяті до уваги, що можна розглядати як серйозну проблему. З іншого боку, цей акт відзначається комплексним підходом до різних

форм і активного, і пасивного хабарництва. Це необхідний перший крок у боротьбі з корупцією загалом [10, с. 60]. Крім того, важливо, що після підписання Конвенції державами, особи, які вчинили корупційні злочини, вже не можуть використовувати територію цих країн для того, щоб уникнути кримінального переслідування (як це відбувалося за відсутності двосторонньої угоди про екстрадицію між конкретними країнами) [5, с. 116–117].

У 2003 р. було прийнято Додатковий протокол до Конвенції, який набув чинності 1 березня 2005 р. [2]. Держави-учасниці зобов'язалися встановити у своїх національних законах кримінальну відповідальність за активне і пасивне хабарництво щодо і вітчизняних, і зарубіжних суддів та присяжних (ст. 2-6 Додаткового протоколу). Протокол було ратифіковано 23 державами.

Контроль за виконанням положень Конвенції про кримінальну відповідальність покладено на Групу держав проти корупції (ГРЕКО) [14], що встановлює антикорупційні стандарти до діяльності держави та контролює відповідність практики цим стандартам. ГРЕКО допомагає виявити недоліки в національній антикорупційній політиці та пропонує необхідні законодавчі, інституційні чи оперативні заходи, надає майданчик для обміну найкращими рішеннями в галузі викриття й запобігання корупції [21]. Однак необхідно відзначити, що боротьба з корупцією, яка ведеться переважно заходами кримінально-правового характеру, ефективною не є. Навпаки, вона може стати небезпечною для суспільства і держав, оскільки цілком не виключить корумпованість державного апарату, а лише підвищить ставки за корупційні дії з боку посадових осіб. Це також не вирішить проблеми професійної та моральної підготовки державних службовців, а також розробки методів по мінімізації корупційної поведінки посадових осіб апарату державного управління [8, с. 93].

Виходячи з цих обставин, у 1999 р. було прийнято *Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією* (далі – Конвенція), що стала першою спробою закріплення загальних міжнародних норм із протидії корупції у сфері цивільного права [11]. Зокрема, у ній вказується на те, що кожна сторона повинна передбачити у своєму внутрішньому законодавстві ефективні засоби правового захисту осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних дій, із метою надання таким особам можливості захищати свої права та інтереси, включаючи можливість отримання компенсації за заподіяну шкоду [9]. У ст. 2 Конвенції надане визначення корупції: під цим поняттям розуміють прями чи опосередковані вимогання, пропонування, надання або одержання хабара чи будь-якої іншої неправомірної вигоди або можливості її отримання, які порушують належне виконання будь-якого обов'язку особою, котра отримує хабара, неправомірну вигоду чи можливість мати таку вигоду, або поведінку такої особи. Ключовим стандартом, закріпленим у Конвенції, є положення ч. 1 ст. 3, згідно з яким кожна сторона передбачає у своєму внутрішньому законодавстві для осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних дій, право на порушення судової справи з метою отримання повної компенсації за завдану шкоду. Компенсація може охоплювати матеріальні збитки, немайнову шкоду та втрачену вигоду.

Окрім зазначених конвенцій, у рамках Ради Європи було прийнято *Конвенцію про відмивання, пошук, арешт і конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом 1990 р.* [4], яка спрямована на позбавлення злочинців доходів, одержаних злочинним шляхом, враховуючи, що для досягнення цієї мети обов'язково необхідно також створити життєздатну систему міжнародного співробітництва. У ст. 6 Конвенції наводиться перелік злочинів, пов'язаних із відмиванням доходів, на які поширюються положення Конвенції: «а) перетворення або передача власності, усвідомлюючи, що така власність є доходом, з метою приховування або маскування незаконного походження власності

або з метою сприяння будь-якій особі, замішаний у вчиненні предикатного злочину, уникнути правових наслідків її дій; b) приховування або маскування справжнього характеру, джерела, місцезнаходження, стану, переміщення, прав стосовно власності або володіння нею, усвідомлюючи, що така власність є доходом; і з урахуванням її конституційних принципів і фундаментальних засад її правової системи: c) набуття, володіння або використання власності, усвідомлюючи під час отримання, що така власність була доходом; d) участь у вчиненні, об'єднання або змова з метою вчинення, замах на вчинення, пособництво, підмова, сприяння і поради щодо вчинення будь-якого із злочинів, визначених відповідно до цієї статті». Відповідно до ст. 2 Конвенції кожна сторона повинна вживати таких законодавчих та інших заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення її спроможності конфіскувати засоби та доходи або власність, вартість якої відповідає таким доходам. Конвенції також передбачає зобов'язання держав вживати слідчих і прелімінарних заходів, необхідних для забезпечення її спроможності встановлювати і висліджувати власність, яка підлягає конфіскації згідно зі ст. 2, і запобігати будь-якому використанню, будь-якій передачі або будь-якому розпорядженню такою власністю.

У 2000 р. Комітетом Міністрів було прийнято Рекомендацію про кодекси поведінки для державних службовців [16, с. 5]. Цей документ рекомендує урядам держав – членів РЄ сприяти прийняттю національних кодексів поведінки для державних службовців, на основі типового кодексу поведінки, що міститься в додатку до Рекомендації. Рекомендації про єдині правила проти корупції при фінансуванні політичних партій і виборчих кампаній з'явилися в 2003 р. [17]. Цей документ рекомендує урядам держав-членів Ради Європи прийняти норми законодавства, спрямовані на боротьбу з корупцією при фінансуванні політичних партій і виборчих кампаній. Додаток до Рекомендації містить ряд загальних правил, які можуть використовувати держави [10, с. 60].

Окрім вказаних міжнародно-правових документів, слід відзначити низку важливих актів рекомендаційного характеру у сфері боротьби із корупцією, прийнятих в рамках Комітету міністрів Ради Європи та Парламентською Асамблеєю РЄ. Серед перших варто виділити Програму дій проти корупції 1996 р. [15] та Резолюцію (97) 24 про двадцять керівних принципів боротьби із корупцією 1997 р. [18]. Парламентською Асамблеєю РЄ було прийнято: Резолюцію 1147 (1998) «Загроза Європі від економічної злочинності» [19], Резолюцію 1214 (2000) «Роль

парламентів у боротьбі з корупцією» [20], Звіт Комітету з економічних прав та розвитку 8652 (2000) «Роль парламентів у боротьбі з корупцією» [13].

Зауважимо, що боротьба з корупцією протягом останніх років постійно проголошувалась серед основних пріоритетів української держави. Проте й досі Україна є державою з надзвичайно високим рівнем корупції, яка загрожує національній безпеці. Чинна нормативно-правова база, що забезпечує боротьбу з корупцією в Україні, з одного боку, є досить широкою, з іншого – застарілою у ряді аспектів і системно недовершеною. До правових актів, що регулюють відносини у вказаній сфері, належать Кримінальний кодекс України, 2001 р.; Кодекс України про адміністративні правопорушення, 1984 р.; Закони України: «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» 1993 р.; «Про державну службу», 2015 р., «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», 2014 р.; «Про засади запобігання та протидії корупції», 2009 р.; «Про доступ до публічної інформації», 2011 р.; «Про запобігання корупції», 2014 р.; «Про Національне антикорупційне бюро України», 2014 р. та ін.

Незважаючи на низку заходів, зокрема, нормативного характеру, спрямованих на подолання корупції, існує ціла низка проблем у сфері правової регламентації боротьби із цим явищем в Україні. До таких належать насамперед недоліки в регламентації роботи органів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю та корупцією; неналежний рівень матеріального забезпечення працівників правоохоронних органів і державних службовців; недосконалість процедури вилучення та конфіскації доходів, отриманих злочинним шляхом тощо.

**Висновки та пропозиції.** Вбачається, що у процесі імплементації у національне антикорупційне законодавство згаданих вище міжнародно-правових актів, слід враховувати такі європейські стандарти в цій сфері, як: взаємодія владних структур із інститутами суспільства і населенням у боротьбі із корупцією; ефективний правовий захист осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних дій і відповідальність держави за таку шкоду; невідворотність і дієвість покарання за корупційний злочин; заборона покарання двічі за один той самий корупційний злочин; превентивність покарання за корупційний злочин; заборона особі, що здійснювала корупційне діяння у здійсненні діяльності на аналогічній посаді або в аналогічній якості та ін.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Боднарчук О.Г. Адміністративно-правові засади протидії корупції у Державній кримінально-виконавчій службі України : автореф. дис.... докт. юрид. наук. Ірпінь, 2016. 43 с.
2. Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (ETS 191) від 15 квітня 2003 р. URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Ukrainian/191-Ukrainian.pdf>.
3. Камназаров М.М., Сарсенов А. Роль международных организаций в борьбе с коррупцией. *Верховный Суд Республики Казахстан*. URL: [http://supcourt.kz/rus/sudebnaya\\_sistema/nusd/sd.html](http://supcourt.kz/rus/sudebnaya_sistema/nusd/sd.html).
4. Конвенція про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом 1990 р. / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_029](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_029).
5. Корчагин А.Г., Иванов А.М. Сравнительное исследование коррупционных и служебных преступлений. Владивосток, 2001.
6. Кримінальна конвенція про боротьбу із корупцією 1999 р. / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/law2/main.cgi?nreg=994\\_101&test=dCCMfOm7xBWmcpQEziYKk2fYH14/ Us80msh8le6](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/law2/main.cgi?nreg=994_101&test=dCCMfOm7xBWmcpQEziYKk2fYH14/ Us80msh8le6).
7. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05 квітня 2001 р. № 2341-III. / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/2341-14>.
8. Наумов А.В. Ответственность за коррупционные преступления по законодательству России, европейских стран и США (сравнительно-правовой анализ). *Организованная преступность и коррупция*. 2010. № 1.
9. Онищук О.О. Деякі питання компаративістики у сфері запобігання та протидії корупції. *Юридичний вісник Причорномор'я*. 2011. № 2.
10. Петрашко С.Я. Міжнародно-правовий механізм протидії корупції : дисс. ... канд. юрид. наук. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2012.
11. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією 1999 р. / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_102](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_102).
12. Additional Protocol to the Criminal Law Convention on Corruption – Signatures and Ratifications. Council of Europe official site. URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=191&CM=1&DF=6/4/2008&CL=ENG>.
13. Doc. 8652 18 February 2000 "Role of parliaments in fighting corruption" Report. *PACE official site* URL: <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=8861&Language=EN>.

14. Group of States against corruption (GRECO) Council of Europe official site. URL: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/instruments\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/instruments_en.asp).
15. Programme of Action against Corruption 1996. *Council of Europe*. 1996. 10 p.
16. Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers on codes of conduct for public officials. *Council of Europe*. 2000. 5 p.
17. Recommendation Rec (2003)4 of the Committee of Ministers to Member States on Common Rules Against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns adopted on 8 April 2003. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183>.
18. Resolution (97)24 On the Twenty Guiding Principles for the Fight Against Corruption Adopted by the Committee of Ministers on 6 November 1997 at the 101st session of the Committee of Ministers). *Council of Europe*. 1998. 2 p.
19. Resolution 1147 (1998) Threat to Europe from economic crime. PACE official site URL: <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=16587&lang=en>
20. Resolution 1214 (2000) Role of parliaments in fighting corruption. PACE official site. URL: <http://www.assembly.coe.int/Main.asp?link=http://www.assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta00/eres1214.htm#1T>.
21. What is GRECO? Council of Europe official site. URL: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/3.%20What%20is%20GRECO\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/3.%20What%20is%20GRECO_en.asp).