

## ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

**Валецька О.В.,**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри історії та теорії держави і права  
Чорноморського національного університету імені Петра Могили*

УДК 343.353:341.24

DOI <https://doi.org/10.32845/2663-5666.2020.4.11>

### ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «КОРУПЦІЯ» ТА ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНИХ МЕТОДІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В МІЖНАРОДНИХ І ЄВРОПЕЙСЬКИХ АКТАХ

У сучасному світі феномен корупції набув міжнародного характеру, що зумовлює необхідність співпраці держав у сфері боротьби з корупцією. Із цією метою створюються відповідні міжнародні інструменти та механізми, а дві основних європейських організації – ЄС та Рада Європи – приділяють велику увагу антикорупційній політиці. Європейське право містить великий масив антикорупційних норм, які регулюють антикорупційну діяльність у публічній та приватних сферах. Основою всіх антикорупційних норм ЄС є заходи, які були розроблені Радою Європи. Всі держави-члени ЄС входять і до Ради Європи, і тому норми щодо протидії корупції фактично утворюють єдине правове поле, а європейські держави одночасно проводять імплементацію норм зазначених міжнародних організацій [9, с. 3]. У рамках Ради Європи діють такі спеціалізовані інститути, як Європейський комітет із кримінальних проблем, Комісія за демократію через право (Венеціанська Комісія), Міждисциплінарна група з корупції. Для антикорупційної діяльності Ради Європи та пов'язаних із нею структур існує моніторинг щодо імплементації та дотримання державами-учасниками зобов'язань, що випливають із членства і ЄС, а Рада Європи загалом націлена на забезпечення прямої дії міжнародних норм проти корупції та гармонізацію приписів національного права з міжнародною та правоохоронною практикою держав у сфері корупції [9, с. 13].

У 2014 р. Європейська комісія визначила в докладі, що корупція є у всіх державах без винятку, а сумарна економічна шкода від корупції оцінюється приблизно у 120 млрд євро на рік, а, за результатами соціологічного дослідження, кожен 20 житель ЄС стикався з корупцією або/та був її свідком [3].

Відповідно до Договору про ЄС від 07.02.1992 р. пріоритет має співробітництво поліції та судових органів по кримінальних справах у сфері боротьби з тяжкими та особливо тяжкими злочинами, які декларуються як надзвичайна загроза для країн ЄС (ст. 29), а також передбачено покарання за зайняття тероризмом, торгівлю людьми, злочини проти дітей, торгівлю наркотиками, зброєю та корупцією та шахрайством [1]. Ч. 1 ст. 83 Договору про функціонування ЄС (в редакції Лісабонського

договору 2007 р. 2016/C202/1) називає корупцію серед особливо тяжких злочинів [1]. В оновленій версії Договору про функціонування було передбачено створення спеціалізованих органів (Євроюсту, Європейської прокуратури) та змінена структура та повноваження Європолу.

За даними соціологічних досліджень Індексу сприйняття корупції, що проводяться Transparency International, українці вважають нашу державу однією з найбільш корумпованих у світі: у 2012–2013 рр. держава займала 144 місце із 176 країн, в яких проводилися дослідження. У 2018 р. рейтинг піднявся до 120 місця серед 180 країн: Україна отримала 32 бали [4]. Зростання такого показника відбулося через запровадження процедури автоматичного відшкодування податку на додану вартість, розширення сфер роботи систем ProZorro та ProZorro. Продажі, а також через діяльність інституту бізнес-омбудсмена [4].

Ці статистичні показники свідчать про необхідність подальшої імплементації міжнародних стандартів щодо протидії корупції, що своєю чергою вимагає змістовного аналізу цих стандартів. Тому метою дослідження є визначення основних підходів до поняття «корупція» в міжнародних та європейських актах.

Визначення «корупції» було закріплено у міжнародних документах у 70–90 рр. XX ст., а саме у Резолюції VIII Конгресу ООН із запобігання злочинності (Гавана) «Практичні заходи боротьби з корупцією» 1990 р., в якій в розділі «Корупція в державному управлінні» визначалося, що проблеми корупції в державній адміністрації мають загальносвітовий характер, а негативний вплив відчуває весь світ, а сама корупція трактувалася як порушення етичного (морального), дисциплінарного, адміністративного, кримінального характеру, що проявилися в протизаконному використанні свого службового становища суб'єктом корупційної діяльності.

Резолюцією 34/169 Генеральної Асамблеї ООН від 17.12.1979 р. був прийнятий Кодекс поведінки посадових осіб із підтримання правопорядку, ст. 7 якого визначає, що посадові особи з підтримання правопорядку не можуть здійснювати будь-які акти корупції, а також мають перешкоджати будь-яким її проявам [5]. Коментар до цієї статті визначає корупцією «вчинення або не вчинення будь-якого ді-

яння при виконанні обов'язків або у зв'язку з такими обов'язками в результаті прийнятих подарунків, обіцянок, стимулів чи їх незаконне тримання кожного разу, коли мало місце дія або бездіяльність» [5].

Конвенція про боротьбу з корупцією, яка стосується посадових осіб європейських співтовариств або посадових осіб держав-членів ЄС, від 26.05.1997 р. вперше ввела поняття «активна» та «пасивна корупція». Пасивну корупцію розглядають як умисне діяння службовця, який безпосередньо (через посередника) вимагає/отримує користь будь-якого характеру для себе чи третьої сторони чи приймає обіцянку такої користі для того, щоб у порушення своїх офіційних обов'язків він здійснив дії або утримався від їх здійснення [6]. «Активна корупція – умисна діяння будь-якої особи, яка обіцяє надати або надає прямо чи через посередника користь будь-якого характеру службовцю для нього або третіх осіб, для того, щоб в порушення своїх обов'язків зазначена особа вчинила дії або утрималася від них» [6].

У Конвенції ООН проти корупції від 31.10.2003 р., яка ратифікована Україною 18.10.2006 р. і набула чинності 01.01.2010 р., представлена політика боротьби з корупцією, відповідно до якої кожна держава-учасниця здійснює заходи з проведення цієї політики, здійснення нагляду та координації реалізації такої політики згідно з основоположними принципами своєї правової системи, заходи щодо розширення та поширення знань із питань запобігання корупції, оскільки корупція стала вже не локальною проблемою, а перетворилася на транснаціональне явище, яке впливає на суспільство та економіку всіх країн [7]. Серед основних заходів щодо запобігання корупції у Конвенції визначено такі: «Держави-учасниці розробляють відповідну політику та практику у цій сфері; створюють орган або органи із запобігання та протидії корупції; у публічному секторі визначено основні принципи, серед яких – публічність, прозорість діяльності, прийняття кодексів поведінки державних посадових осіб, проведення прозорих державних закупівель та управління фінансами, заходи щодо вдосконалення судових органів та прокуратури, державна звітність, у приватному секторі – запобігання виникнення конфлікту інтересів, необхідна звітність, участь суспільства у проведенні антикорупційної політики, заходи щодо недопущення відмивання грошей і цілий блок заходів щодо криміналізації та правоохоронної діяльності (запобігання підкупу національних та іноземних державних посадових осіб, зловживання впливом, службовим становищем, підкуп у приватному секторі, незаконне збагачення, відмивання доходів, які здобуті злочинним шляхом, переховування, захист осіб, що повідомляють інформацію про корупцію, подовжений строк позовної давності щодо корупційних діянь тощо), заходи щодо міжнародного співробітництва; заходи щодо повернення активів» [7]. Важливою в сучасних умовах є виконання ст. 36 Конвенції, яка передбачає створення органу, органів або осіб, які спеціалізуються на боротьбі з корупцією за допомогою правоохоронних заходів, а їм забезпечу-

ється необхідна самостійність, відповідно до основоположних принципів правової системи держави, уникнення будь-якого впливу на них, а працівники таких органів повинні мати відповідну кваліфікацію та ресурси для виконання свої завдань [7]. Це положення для нашої держави набуває особливого значення в рамках роботи, яку проводить НАБУ.

27.01.1999 р. РЄ була підписана Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173), ратифікована нашою державою 18.10.2006 р., а набула чинності 01.03.2010 р., в преамбулі якої визначає: «Корупція загрожує правопорядку, демократії та правам людини, руйнує належне управління, чесність, соціальну справедливість, перешкоджає конкуренції та економічному розвитку і загрожує стабільності демократичних інститутів і моральним засадам суспільства, а тому у невідкладному порядку передбачає необхідність проведення спільної кримінальної політики, спрямованої на захист суспільства від корупції, включаючи ухвалення відповідних нормативно-правових актів і вжиття превентивних заходів» [8]. Термін «корупція» в цьому акті трактується як «умисне обіцяння, пропонування, надання будь-якою особою прямо чи опосередковано будь-якої неправомірної переваги будь-яким посадовим особам, для них особисто чи для інших осіб із метою заохочення їх до виконання чи невиконання своїх службових обов'язків (ст. 2)» [8]. Кримінальна конвенція передбачає цілу систему заходів, яких треба вжити на національному рівні, зокрема: визначення поняття та протидія дачі/одержання хабаря в різних проявах та щодо різних осіб (національним державним посадовим особам, іноземним державним посадовим особам, у приватному секторі, хабарництво суддів); протидія відмиванню доходів, а також фінансовим злочинам; встановлення відповідальності юридичних осіб; утворення спеціалізованого органу та всебічний захист помічників правосуддя і свідків. Контроль за виконанням Конвенції покладено на GRECO [8]. Україна ратифікувала і Додатковий протокол до Кримінальної конвенції (ETS 191) від 15.05.2003р., який розширив програму протидії корупції.

16.05.2005 р. ЗУ була ратифікована Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією Ради Європи від 04.11.1999 р. Ця Конвенція трактує корупцію як «прямі чи опосередковані вимагання, пропонування, дачу або одержання хабаря чи будь-якої іншої неправомірної вигоди або можливості її отримання, які порушують належне виконання будь-якого обов'язку особою, що отримує хабаря, неправомірну вигоду чи можливість мати таку вигоду. або поведінку такої особи» [10]. Цивільна конвенція зобов'язує кожну сторону визначити у внутрішньому законодавстві особам, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних дій, право щодо порушення судової справи з метою отримання повної компенсації за заподіяну шкоду, включаючи і втрачену вигоду, і немайнову шкоду (ст. 3). Умовами відшкодування встановлено вчинення особисто або з його дозволу відповідачем корупційної дії або невиконання відповідачем розумних заходів для запобігання вчиненню корупційної дії;

заподіяння шкоди позивачу та наявність причинного зв'язку між дією та шкодою (ст. 4). Якщо державні посадові особи під час виконання своїх службових обов'язків заподіяли шкоду корупційними діями, «держави передбачають належні процедури отримання компенсації від держави чи від керівників недержавних установ» (ст. 5). Позовна давність для звернення щодо компенсації заподіяної шкоди становить не менше трьох років, які рахують від дня, коли особа дізналася чи обгрунтовано могла дізнатися про заподіяння шкоди або про здійснення корупційної дії та про особистість винної особи; однак суд не розглядає позов після закінчення позовного строку тривалістю не менше десяти років від дня здійснення корупційної дії (ст. 7). Важливою новелою є положення ст. 9, яка передбачає захист працівників від необгрунтованих санкцій, якщо вони мають підстави підозрювати корупцію та добросовісно доповідають про свої підозри відповідальним особам або компетентним органам [10].

Додаток XLIV до Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та ЄС, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого боку, від 27.06.2014 р. містить перелік визначень, серед яких важливими є такі: активна корупція, пасивна корупція, конфлікт інтересів. Активною корупцією визнається умисна дія особи, яка безпосередньо/через посередника обіцяє надати чи надає посадовій особі користь із метою забезпечення для себе/третьої сторони вчинення посадовою особою дій чи утримання від вчинення дій, які належать до сфери її посадових обов'язків або покладених на неї функцій, із порушенням своїх службових обов'язків, і в результаті завдається (може бути завдана) шкода фінансовим інтересам ЄС. «Пасивна корупція – умисна дія посадової особи, яка безпосередньо/через посередника вимагає чи отримує будь-яку користь для себе чи третьої сторони, або приймає обіцянку користі в обмін на дії чи утримання від вчинення дій, що належать до сфери її посадових обов'язків або покладених на неї функцій, із порушенням своїх службових обов'язків, у результаті якої завдається чи може бути завдана шкода фінансовим інтересам ЄС» [2]. Порівняно з Конвенцією про боротьбу з корупцією, яка стосується посадових осіб європейських співтовариств або посадових осіб держав-членів ЄС від 26.05.1997 р., активною і пасивною визнається саме дія, а раніше діяння, а крім того, змінився підхід до суб'єктного складу – замість службовця використовується термін «посадова особа». Конфліктом інтересів є будь-яка ситуація, за якої у третьої сторони можуть виникнути/виникають обгрунтовані сумніви щодо спроможності посадових осіб діяти неупереджено й об'єктивно через сімейні обставини, емоційний стан, політичну

чи національну приналежність, матеріальні інтереси або спільність будь-яких інтересів з оферентом, аплікантом чи бенефіціаром [2].

**Висновки.** Визначення поняття «корупція» закріплено в низці міжнародних нормативних актів та актів Ради Європи, а згодом і ЄС. При визначенні поняття «корупція» сталим є підхід до розуміння корупції як активної, так і пасивної, однак і перша, і друга форма є кримінальним злочином, який передбачає покарання, переважно у вигляді позбавлення волі. Основними суб'єктами є публічні посадові особи. Наша держава уклала угоди про співробітництво з Євроюстом та Європолем, а у 2006 р. Україна стала сороковим членом GREGO – органом Ради Європи з антикорупційного моніторингу. Тим самим наша держава долучається до правозастосовної антикорупційної діяльності і створює свою потужну систему антикорупційних органів на підставі європейських стандартів.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Договір про Європейський Союз від 07.02.1992 р., зі змінами від 13.12.2007 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/>
2. Додаток XLIV до Угоди про асоціацію між Україною, з однією сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 р. URL: <https://eu-ua.org/tekst-uhody-pro-asotsiatsiiu/dodatky-rozdil-vi/borotba-z-shakhraistvom>
3. Доклад Єврокомисии. URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/934510>
4. Індекс сприйняття корупції – 2018. Transparency International. URL: <https://ti-ukraine.org/research/index-spryinyattya-koruptsiyi-2018/>
5. Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку: Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН від 17.12.1979 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995\\_282](https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995_282)
6. Конвенції про боротьбу з корупцією, яка торкається посадових осіб європейських співтовариств або посадових осіб держав-членів ЄС від 26.05.1997 р. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT>
7. Конвенції ООН проти корупції від 31.10.2003р. (ратифікована Україною 18.10.2006р.). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/995\\_c16d](https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/995_c16d)
8. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173) Ради Європи від 27.01.1999 р. (ратифікована Україною 18.10.2006 р.). URL: [https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_101](https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_101)
9. Семинин А.С. Противодействие политической коррупции политико-правовыми средствами в государствах Евросоюза: опыт Финляндии и Эстонии : автореф. дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 «Политические институты; этнологические конфликты». Воронеж, 2009. 20 с.
10. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією Ради Європи від 04.11.1999 р. (ратифікована Україною 16.03.2005 р.). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_102](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102).

**Валецька О.В. ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «КОРУПЦІЯ» ТА ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНИХ МЕТОДІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В МІЖНАРОДНИХ І ЄВРОПЕЙСЬКИХ АКТАХ**

Наша держава в Основному Законі визначила стратегічний курс на набуття Україною повноправного членства в Європейському Союзі, що включає імплементацію європейських стандартів у всі сфери суспільного життя. Коруption офіційно визнана транснаціональним злочином, який перетнув межі держав і потребує спільних скоординованих зусиль окремих держав, ЄС та міжнародної спільноти. Договір про функціонування Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору 2007 р. 2016/C202/1) називає серед особливо тяжких злочинів корупцію, а у 2014 р. Європейська комісія зробила Доклад, в якому визначила, що корупція є у всіх без виключення державах, а сумарна економічна шкода від неї оцінюється приблизно у 120 млрд євро в рік. В умовах реформування законодавства про державну службу, про прокуратуру, про СБУ та нормативної бази у сфері боротьби з корупцією актуальним є вивчення досвіду ЄС щодо визначення суб'єктів корупційного діяння. Позиція ЄС знайшла своє відображення в низці законодавчих актів. Механізм протидії корупції в ЄС базується на міжнародно-правових принципах ООН, однак ЄС вдалося сформувавши унікальну, яка не має своїх аналогів за ефективністю, систему протидії корупції. Система включає потужну нормативно-правову базу та дієвий інституціональний механізм (Європейського бюро по боротьбі з шахрайством (OLAF), Група з розробки фінансових заходів протидії відмиванню коштів (FATF), Спеціальний комітет Ради Європи з питань взаємної оцінки заходів протидії відмиванню коштів (MONEYVAL), Європол, Євроюст, Європейський інвестиційний банк, Європрокуратура).

Для України нагальною проблемою є активна співпраця з європейськими органами у сфері протидії корупції та створення власної мережі спеціалізованих органів антикорупційної діяльності на підставі європейських стандартів та з урахуванням особливостей конституційних норм, власної правової системи, історичних перспектив, структури органів державної влади та місцевого самоврядування, ментальності та правової культури. Антикорупційна діяльність в Україні у своєму розвитку пройшла кілька етапів, які відрізнялися за змістом проведення заходів і за ступенем ефективності. Нині розроблена законодавча база протидії корупції, створені нові державні спеціалізовані органи, змінено механізм боротьби з корупцією.

**Ключові слова:** корупція, транснаціональний злочин, методи протидії, реформування законодавства, Європейський Союз, антикорупційна діяльність, дієвий механізм.

**Valetska O.V. DEFINITION OF THE CONCEPT OF "CORRUPTION" AND CHARACTERISTICS OF THE MAIN METHODS OF ANTI-CORRUPTION IN INTERNATIONAL AND EUROPEAN ACTS**

Our state in the Basic Law has defined a strategic course for Ukraine's full membership in the European Union, which includes the implementation of European standards in all spheres of public life. Corruption is officially recognized, as a transnational crime that has crossed national borders and requires the joint coordinated efforts of individual states, the EU and the international community. The Treaty on the Functioning of the European Union (as amended by the Lisbon Treaty in 2007 2016 / C202 / 1) lists corruption as a particularly serious crime, and in 2014 the European Commission issued a Report identifying it, that corruption exists in all countries without exception, and the total economic damage from it is estimated at about 120 billion euros a year. In the context of reforming the legislation on the civil service, the prosecutor's office, the security service of Ukraine and the legal framework in the field of anti-corruption, it is important to study the EU experience in identifying the subjects of corruption. The position of the EU is reflected in a number of pieces of legislation. The anti-corruption mechanism in the EU is based on the international legal principles of the United Nations, but the EU has managed to form a unique, unparalleled system of anti-corruption. The system includes a strong regulatory framework and an effective institutional mechanism (European Anti-Fraud Office (OLAF), Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF), Committee of experts on the evaluation of anti-money laundering measures (MONEYVAL), Europol, Eurojust, European Investment Bank, European Public Prosecutor's Office).

An urgent problem for Ukraine is active cooperation with European bodies in the field of anti-corruption and the creation of its own network of specialized anti-corruption bodies based on European standards and taking into account the peculiarities of constitutional norms, its own legal system, historical perspectives, structure of public authorities and local self-government, mentality and legal culture. Anti-corruption activities in Ukraine have gone through several stages in their development, which differed in the content of activities and the degree of effectiveness. To date, the legal framework for combating corruption has been developed, new state specialized bodies have been established, and the anti-corruption mechanism has been changed. From 25 recommendations of the Group of States against Corruption (GRECO), only 13 recommendations have been implemented, and from the anti-corruption recommendations of the Action Plan for the liberalization of the visa regime with the EU, only the part that relates to the criminalization of corruption has been implemented, however, the key recommendations on civil service reforms, creation of control systems to prevent conflict of interests and integrity of the officials' assets remained unimplemented.

**Key words:** corruption, transnational crime, methods of counteraction, legislative reform, European Union, anti-corruption activity, effective mechanism.