

4. Petrazhytskyi L., Preface to the work "On the Distribution of Income" and Introduction to the Science of Law, Kyivski Universytetski Visti, Kyiv. 1986. № 10. С. 19.

4. Petrazytskyi L. Theory of law and state in connection with the theory of Morality. St. Petersburg, 2000. VOL. 1 P. 83.

5. The Law of Ukraine on Lawmaking. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>

УДК 340.12; 340.13; 343.3; 347.9; 342.9; 349.2  
DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2024.4.4>

СЛАБКО С.М.

### ЗАСТОСУВАННЯ НОРМ ГАЛУЗЕВИХ ПРАВОВИХ ІНСТИТУТІВ У БОРОТЬБІ З КОРУПЦІЄЮ В УКРАЇНІ

#### APPLICATION OF NORMS OF BRANCH LEGAL INSTITUTES IN THE FIGHT AGAINST CORRUPTION IN UKRAINE

У статті обґрунтована необхідність застосування норм різних галузей права та законодавства для ефективної реалізації державної антикорупційної політики з метою встановлення балансу у дотриманні прав і законних інтересів людини, суспільства та держави. Розкрито сутність термінів, що характеризують правові відносини, пов'язані із існуванням корупції в державі та суспільстві: «боротьба», «запобігання», «попередження», «протидія», «подолання». З урахуванням того, що боротися означає долати, перемагати; запобігати означає уникати; протидіяти означає спрямовувати дію проти когось, чогось, діяти всупереч комусь, чомусь, зроблений висновок, що корупцію треба саме долати, перемагати, тобто боротися з нею усіма засобами, що напрацьовані різними правовими інститутами в існуючій у державі системі права та законодавства.

На підставі норм чинного українського законодавства наведені та проаналізовані норми цивільного та цивільного процесуального, кримінального та кримінального процесуального, адміністративного, трудового права та законодавства, що застосовуються для регулювання відносин, пов'язаних з корупцією. З урахуванням світового досвіду, міжнародного законодавства, практики Європейського суду з прав людини з'ясовані особливості застосування традиційної конфіскації доходів, одержаних злочинним шляхом, у кримінальному провадженні, розширеною конфіскацією, конфіскацією без засудження та цивільної конфіскації з метою досягнення найбільш ефективних результатів у боротьбі з корупцією.

За результатами дослідження зроблений висновок про доцільність перейменування Закону України від «Про запобігання корупції» на «Про боротьбу з корупцією», що відображає і правоохоронну, і правозахисну його направленість. У ньому мають бути закріплені підстави та умови застосування різних процедур у боротьбі з корупцією з бланкетними нормами до іншого, зокрема цивільного та цивільного процесуального, кримінального та кримінального процесуального, адміністративного, трудового законодавства. При цьому мають бути враховані характер відносин, ступінь небезпеки, ранг посадової особи тощо.

**Ключові слова:** *корупція, корупційні правопорушення, боротьба з корупцією, незаконно отримані активи, кримінальне провадження, цивільна конфіскація, адміністративна відповідальність, дисциплінарна відповідальність.*

The article substantiates the necessity of applying norms from various branches of law and legislation for the effective implementation of the state anti-corruption policy, aiming to establish a balance in upholding the rights and legitimate interests of individuals, society, and the state. The essence of terms characterizing legal relations associated with the existence of corruption in the state and society was revealed: "combatting", "prevention", "deterrence", "counteraction", and "overcoming". Taking into account the fact that to combat means to overcome, to win; to prevent means to avoid; to counteract means to direct an action against someone, something, act in opposition to someone, something, it was concluded that corruption must be specifically overcome and defeated, that is, fought using all means developed by various legal institutions within the existing system of law and legislation in the state.

Based on the norms of the current Ukrainian legislation, the norms of civil and civil procedural, criminal and criminal procedural, administrative, labor law and legislation applied to regulate relations related to corruption were given and analyzed. Taking into account world experience, international legislation, the practice of the European Court of Human Rights, the peculiarities of the application of traditional confiscation of proceeds obtained through criminal means in criminal proceedings, extended confiscation, confiscation without conviction and civil confiscation were clarified in order to achieve the most effective results in the fight against corruption.

Based on the results of the research, a conclusion was made about the expediency of renaming the Law of Ukraine from "On the Prevention of Corruption" to "On the Combating Corruption", which reflects both its law enforcement and human rights orientation. It should establish the grounds and conditions for the application of various procedures in combating corruption with blanket norms referring to other areas, in particular civil and civil procedural, criminal and criminal procedural, administrative, labor legislation. At the same time, the nature of the relationship, the degree of danger, the rank of the official, and other factors should be taken into account.

**Key words:** *corruption, corruption offences, combating corruption, illegally obtained assets, criminal proceedings, civil confiscation, administrative liability, disciplinary liability.*

**Вступ.** Для багатьох держав світу подолання корупції стало найважливішим завданням. Корупція має високу ефективність та здатне загрожувати таким факторам як: дотриманню правопорядку, нормальному функціонуванню державного апарату, економічному розвитку, національній безпеці та моральним засадам суспільства вцілому. Значна частка ресурсів держави потрапляє до рук корупціонерів, що гальмує розвиток держави. Корупційні злочини складно виявити та розслідувати. Незаконно набуті активи можуть потрапляти в міжнародну фінансову систему, майже миттєво переміщуватися з однієї країни в іншу, їх переводять з рахунку на рахунок, ховають, ділять на невеликі суми. За цих умов корупція вже не є локальною проблемою, а перетворилася на всеохоплююче явище, що вимагає протидії, запобігання та боротьби з нею.

Часто корупція залишається непоміченою, а єдиним видимим доказом скоєння злочину є збагачення корупціонера, адже воно є найочевиднішим його проявом. Беручи це до уваги, незаконне збагачення було визнано злочином статтею 20 Конвенції ООН проти корупції від 31.10.2003 р. як значне збільшення активів публічної особи, яке вона не може розумно пояснити з огляду на свій законний дохід [1]. За кілька років до цього Радою Європи була прийнята Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією [2], визначаючи суто кримінальну природу правопорушень у цій сфері. Україна одночасно ратифікувала ці конвенції 18.10.2006 р.

Водночас ратифікація Конвенцій супроводжувалася застереженнями щодо цих норм від США та окремих країн Західної Європи [3] через несумісність із національними конституційними гарантіями та можливим порушенням прав людини, зокрема презумпції невинуватості. Натомість ці країни активно почали використовувати інший механізм – цивільну конфіскацію (англ. non-conviction based confiscation / civil assets forfeiture). Це (залежно від законодавства кожної країни) дало змогу знизити стандарти доведення та позбавити порушників гарантій, які забезпечує кримінальний процес (презумпція невинуватості, неможливість зворотної дії закону в часі, можливість не свідчити проти себе та інші права й гарантії, закріплені за суб'єктом злочину).

Отже, боротьба з корупцією обумовлює доцільність застосування норм різних галузей права та законодавства, основні серед яких кримінальне процесуальне та цивільне

процесуальне. Особливою гостроти цей процес набуває у кризовий час, а тим більше – у період воєнного стану, що в Україні триває з 24.02.2022 р. по теперішній час (на сьогодні діє Закон України «Про затвердження Указу Президента України «Про продовження строку дії воєнного стану в Україні» від 23.07.2024 р. № 3891-IX [4], яким продовжено строк дії воєнного стану з 12.08.2024 р. по 09.11.2024 р.).

Звертання у наукових пошуках до проблемних аспектів застосування норм галузевих правових інститутів у боротьбі з корупцією в Україні показало, що воно носить як теоретико-дискусійний, так і практичний характер.

Джерельною базою нашого дослідження становили напрацювання вчених та фахівців у сфері теорії держави і права, адміністративного права, цивільного та кримінального права та процесів, таких як: А. Вороніжський, О. Ковальчук, О. Колотило, М. Рубашенко, S. Bikelis, J. P. Rui та ін. Проте, розкриття категоріально-термінологічного аспекта предмету дослідження, аналіз відповідного вітчизняного та міжнародного законодавства, концентрація саме на умовах та особливостях застосування галузевих норм в Україні і склали новизну нашого дослідження.

**Постановка завдання.** Метою статті є обґрунтування необхідності застосування норм різних галузей права та законодавства для ефективної реалізації державної антикорупційної політики з метою встановлення балансу у дотриманні прав і законних інтересів людини, суспільства та держави.

**Результати дослідження.** Характеризуючи правові відносини, пов'язані із існуванням корупції в державі та суспільстві, насамперед, застосовуємо такі поняття як «боротьба», «запобігання», «попередження», «протидія», «подолання». Зокрема, генезис антикорупційного законодавства України відображає зміну назв спеціального закону з використанням названих термінів:

1. Закон України «Про боротьбу з корупцією» від 05.10.1995 р. [5].
2. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 р. [6].
3. Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. [7].

При цьому не один із законів не розкриває сутність, зміст, об'єм тощо термінів, що використовуються. Вчені та фахівці, що займалися розробкою вказаних законопроектів, також не обґрунтовували доцільність заміни одного терміна на інший. Проте, вважаємо, в межах нашого теоретико-правового дослідження і, що не менш важливо, для практики застосування, треба визначити найбільш відповідний термін, що всебічно охоплює одну з найважливіших проблем у функціонуванні держави та суспільства.

Так, ми знаємо, що боротися означає долати, перемагати; запобігати означає уникати; протидія означає спрямовувати дію проти когось, чогось, діяти всупереч комусь, чомусь. З цих позицій розмірковуючи думки законодавця, можна припустити, що заміна слова «боротьба» на «запобігання» у назві закону про корупцію може вказувати на зміну акценту у підході до вирішення цієї проблеми за такими факторами: 1. Профілактика. Слово «запобігання» акцентує увагу на запобіганні корупції, а не лише на її викоріненні. Це має на увазі активні заходи, спрямовані на усунення причин корупції. 2. Системний підхід. Запобігання включає створення стійкої системи, яка робить корупцію менш ймовірною. Це може включати поліпшення прозорості, підвищення відповідальності і впровадження етичних норм. 3. Позитивний імідж. «Запобігання» звучить більш конструктивно та позитивно, що може допомогти у формуванні громадської думки щодо необхідності активних заходів щодо покращення ситуації. Загалом, така заміна може відображати прагнення більш прогресивного та проактивного підходу у боротьбі з корупцією.

З іншого боку, заміна слова «боротьба» на «протидія» у назві закону про корупцію може бути пов'язана з кількома факторами: 1. Широта підходу. «Протидія» передбачає більш комплексний та багатогранний підхід до проблеми, включаючи не лише активні заходи щодо викорінення корупції, а й різні профілактичні та системні заходи. 2. Співпраця. Термін «протидія» може мати на увазі ширшу співпрацю між різними державними та приватними структурами, що є важливим для ефективної боротьби з корупцією. 3. Позитивний тон. Слово «боротьба» часто асоціюється з конфліктом та агресією, тоді як «протидія» звучить більш нейтрально та конструктивно, що може сприяти кращому сприйняттю закону суспільством. 4. Юридична точність. «Протидія» може точніше відображати юридичні та адміністративні заходи, спрямовані на зниження рівня корупції. Загалом така заміна може свідчити про прагнення більш сучасного та стратегічного підходу до вирішення проблеми корупції.

Проте, усі ці припущення, на наш погляд, не є переконливими у зв'язку із загрозою, що несе корупція для самого існування держави та суспільства, особливо у період політичної, економічної та соціальної кризи. Корупцію треба саме долати, перемагати усіма засобами, що напрацьовані різними правовими інститутами в існуючій у державі системі права та законодавства.

Про застосування у означених відносинах норм різних галузей права та законодавства свідчать сформульовані у ст. 1 діючого Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. основні терміни: «корупційне правопорушення – діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність»; «правопорушення, пов'язане з корупцією – діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені цим Законом вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність». Також ст. 65<sup>1</sup> «Відповідальність за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення» визначено, що «За вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень особи, зазначені в частині першій статті 3 цього Закону, притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку» [7].

У розвиток положень вказаного закону для їх практичної реалізації 31.10.2019 р. прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо конфіскації незаконних активів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і покарання за набуття таких активів», який вніс зміни до Цивільного процесуального кодексу (ЦПК), Цивільного кодексу (ЦК), Кримінального процесуального кодексу (КПК), Кримінального кодексу (КК) та інших законодавчих актів України [8].

Насамперед, норми вітчизняного законодавства та їх застосування має базуватися та відповідати світовій, зокрема європейській практиці. Аналізуючи власну практику, Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ) схвалив правові рамки повернення активів без вироку, якщо встановлено необхідний баланс у світлі принципу пропорційності та дотримано ефективних процесуальних гарантій [9]. Аналогічний висновок зустрічаємо і у документах Європейської Комісії [10]. Сутність цих положень у тому, що цивільна конфіскація встановлює вищий стандарт серйозності правопорушення, яке може ініціювати провадження, але воно є менш суворим щодо статусу відповідача в кримінальному провадженні за цим правопорушенням. У той час як рішення про застосування розширеної конфіскації можливе лише у випадку, якщо обвинуваченого було визнано винним у провадженні, яке потягнуло за собою злочин у кримінальному провадженні, рішення у цивільному провадженні щодо конфіскації може бути ухвалене проти відповідача, чий статус у паралельному кримінальному провадженні може бути або статусом підозрюваний, обвинувачений, засуджений або особа, кримінальне провадження щодо якої було припинено. Іншими словами, оскільки провадження щодо цивільної конфіскації ініціюється статусом відповідача у кримінальному провадженні, воно може стати незалежним від прогресу в кримінальній провадженні та рішення щодо винуватості підсудного. Ця особливість процесу цивільної конфіскації є однією з головних переваг, яка може виправдовувати наявність процесу цивільної конфіскації паралельно з розширеною конфіскацією у кримінальному провадженні. Це сприяє швидкості конфіскації, а також дозволяє конфіскацію після кримінального провадження та дозволяє уникнути затримок, спричинених кримінальним провадженням з питань, які не мають відношення до питання повернення активів. Дійсно, цивільна конфіскація може ґрунтуватися на відсутності судимості.

Також аналізуючи відповідне законодавство різних країн звертаємо увагу на певні положення, варті запозичення, наприклад, законодавством має бути закріплене право вибору прокурором між кримінальним та цивільним провадженням щодо конфіскації майна залежно від ваги доказів.

На відміну від досвіду більшості інших країн, українське законодавство про цивільну конфіскацію вимагає доводити зв'язок майна з посадовою особою, а не із вчиненням нею злочину. При цьому правоохоронці мають довести, а посадова особа спростувати, що таке майно пов'язане з нею. У справах про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави позивач зобов'язаний навести у позові фактичні дані, які підтверджують зв'язок активів з особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та їх необґрунтованість, тобто наявність визначеної частиною другою статті 290 ЦПК України різниці між вартістю таких активів та законними доходами такої особи. У разі визнання судом достатньої доведеності зазначених фактів на підставі поданих позивачем доказів спростування необґрунтованості активів покладається на відповідача (абзац другий частини другої статті 81 ЦПК України) [11].

Фахівці стверджують, що інститут цивільної конфіскації має всі шанси бути ефективним інструментом боротьби з корупцією в Україні. Позитивним фактором є оперативність, яка можлива завдяки розгляду справ за правилами цивільного судочинства, а не кримінального. Так,

в останньому застосовується презумпція «поза розумним сумнівом», оскільки всі сумніви тлумачаться на користь особи, яка притягається до відповідальності. Водночас у цивільному застосовується цивільна презумпція «існування розумних підстав вважати», що має значно менший тягар доказування. Ключовим суб'єктом у справах цивільної конфіскації є суд і саме від його розуміння вказаних положень залежить успішність реалізації інституту цивільної конфіскації в Україні [12].

Що стосується адміністративної відповідальності, то у вітчизняному законодавстві Кодекс України про адміністративні правопорушення містить окрему Главу 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» [13]. Механізм притягнення до адміністративної відповідальності полягає у тому, що залежно від статті та становища посадовця протоколи про правопорушення мають право складати або працівники Національної поліції або Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК). Ці вимоги обов'язкові для посадовців різних рангів, тобто усіх суб'єктів, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції» (ст. 3) [7]. При цьому НАЗК займається провадженнями суб'єктів вищого рівня, а Національна поліція «опікується» посадовцями нижчого рівня. У цьому процесі останнє слово, безумовно, належить судовим органам, які можуть як притягнути до відповідальності, так і закрити справу. У будь-якій, навіть у справі з «дрібною корупцією», важливо вчасне та ретельне її розслідування та винесення справедливого рішення, щоб ніхто не зміг уникнути покарання.

Застосування норм трудового законодавства у сфері боротьби з корупцією пов'язане із застосуванням інституту дисциплінарної відповідальності, відповідно до статей 147-152 Кодексу законів про працю [14] та ст. 65<sup>1</sup> Закону України «Про запобігання корупції» [7]. Вважаємо за доцільне формулювання у спеціальному законі особливостей застосування дисциплінарної відповідальності до суб'єктів, що скоїли корупційні правопорушення. Проте, залишається загальне правило: вирішення питання про застосування дисциплінарного стягнення покладено не на суд (як в інших видах юридичної відповідальності), а на керівника установи, тобто особу, у якій правопорушник перебуває в безпосередньому підпорядкуванні по службі, і це рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності оформлюють відповідним наказом.

**Висновки.** Спеціальний Закон України, що регулює відносини, пов'язані з проявами корупції, доцільно сформулювати наступним чином: «Про боротьбу з корупцією в Україні», що відображає і правоохоронну, і правозахисну його направленість. У ньому мають бути закріплені підстави та умови застосування різних процедур у боротьбі з корупцією з бланкетними нормами до іншого, зокрема цивільного та цивільного процесуального, кримінального та кримінального процесуального, адміністративного, трудового законодавства. При цьому мають бути враховані характер відносин, ступінь небезпеки, ранг посадової особи тощо.

#### Список використаних джерел:

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. Прийнята резолюцією 58/4 Генеральної Асамблеї від 31.10.2003 р. Ратифікована Україною 18.10.2006 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 49.
2. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією. Рада Європи (ETS 173) Конвенція, Міжнародний документ від 27.01.1999 р. Ратифікована Україною 18.10.2006 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 47-48.
3. On the Take: Criminalizing Illicit Enrichment to Fight Corruption / Lindy Muzila, Michelle Morales, Marianne Mathias, and Tammar Berger. Washington, DC . World Bank. 2012. P. 9. URL: [https://star.worldbank.org/sites/star/files/on\\_the\\_take-criminalizing\\_illicit\\_enrichment\\_to\\_fight\\_corruption.pdf](https://star.worldbank.org/sites/star/files/on_the_take-criminalizing_illicit_enrichment_to_fight_corruption.pdf)
4. Про затвердження Указу Президента України «Про продовження строку дії воєнного стану в Україні: Закон України від 23.07.2024 р. № 3891-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3891/2024#Text> (дата звернення: 10.10.2024).
5. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05.10.1995 № 356/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 34. Ст. 266 (втратив чинність).
6. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 40. Ст. 404 (втратив чинність).
7. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1707-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056. Редакція від 11.10.2024 р.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо конфіскації незаконних активів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і

покарання за набуття таких активів: Закон України від 31.10.2019 р. № 263-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 2. Ст. 5.

9. European Court of Human Rights (2001), “Judgment in the Case Arcuri and Others v. Italy”, Application No. 52024/99. URL: [https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/annual\\_report\\_2001\\_eng](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/annual_report_2001_eng)

10. European Commission staff working document Impact assessment, Accompanying the document Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the mutual recognition of freezing and confiscation orders, Brussels, 21.12.2016, SWD) 468 final:73. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/48491c8f-59bb-11ec-91ac-01aa75ed71a1>

11. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 року № 1618-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 40-41. Ст. 492. Редакція від 23.09.2024 р.

12. Ковальчук О. А. Юридична природа інституту визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». 2024. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2024/04/38.pdf>

13. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. додаток до № 51. Ст. 1122. Редакція від 09.08.2024 р.

14. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10.12.1971 р. № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. Додаток до № 50. Ст. 375. Редакція від 27.09.2024 р.