

УДК 342.9

**Г.М. КОТОВИЧ**, Одеський національний морський університет

## **ЗАГАЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА АНТИКОРУПЦІЙНИХ ЗАХОДІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

*Ключові слова:* законність, корупція, протидія корупції, антикорупційні заходи, Європейський Союз

Україна проголосила боротьбу з корупцією одним із основних пріоритетів державної політики, а також зобов'язалась дотримуватись відповідних міжнародних норм у процесі реалізації євроінтеграційних прагнень. Проте, незважаючи на різноманітні антикорупційні ініціативи, міжнародні організації констатують, що наявний рівень корупції несе загрозу принципам демократії та верховенства права в Україні, і також є однією з основних перешкод на шляху України до членства в ЄС та НАТО.

Підґрунтям для безпосереднього дослідження корупції як комплексного наукового поняття, вдосконалення заходів протидії та боротьби з корупцією стали роботи вітчизняних вчених Л.І. Аркуші, Л.В. Багрій-Шахматова, О.М. Бандурки, А.В. Гайдука, І.П. Голосніченка, О.О. Дульського, О.Г. Кальмана, М.І. Камлика, Я.Ю. Кондратьєва, М.В. Корнієнка, Н.В. Кузнецової, О.А. Мартиненко, Н.П. Матюхіної, М.І. Мельника, Я.Є. Мишкова, С.Г. Стеценка, О.В. Ткаченка, Є.В. Невмержицького, О.Я. Прохоренка та ін. Праці названих авторів є науковим фундаментом для подальших досліджень корупції та антикорупційних заходів Європейського Союзу.

Водночас у значній кількості робіт із зазначеної проблематики простежується лише намагання перенести загальні підходи й висновки до визначення антикорупційних за-

ходів. Виходячи з зазначеної проблеми й обумовлена мета статті, що полягає в дослідженні антикорупційних стандартів Європейського Союзу та визначенні їх загально-правової характеристики.

Актуальність дослідження обумовлена потребою підвищення правового захисту прав людини та вирішення проблем, викликаних процесом інтеграції нашої держави до Європейського Співтовариства. Важливим завданням в цьому аспекті є вивчення антикорупційних заходів Європейського Союзу. Новизна статті полягає у визначенні та узагальненні ефективних заходів, вжитих країнами-учасницями ЄС для зниження рівня корупції.

Значний рівень корупції в Україні обумовлює актуальність і нагальність антикорупційних програм і постійний перегляд, оновлення як цих програм, так і нормативно-правових актів, за допомогою яких здійснюється підтримка антикорупційних заходів державних, громадських та міжнародних організацій, політичних діячів, вчених. У травні 2009 року Рада національної безпеки і оборони України, проаналізувавши стан поширення корупції в Україні, відзначила, що він становить загрозу національній безпеці України, адже корупція спричиняє руйнівний вплив на усі сфери життя суспільства, є серйозною перешкодою для реформ в економіці, гальмує становлення ринкових інститутів, перешкоджає надходженню інвестицій. На сучасному етапі існують різноманітні програми боротьби з корупцією, спрямовані як на допомогу громадянам при корупційних діях проти них, так і на виявлення корупційних дій у державних органах та в органах місцевого самоврядування зусиллями правоохоронних органів.

У центральній та східній Європі значна увага приділяється прийняттю детальних антикорупційних законів, які спрямовані на визнання кримінальними всього спектру діянь, пов'язаних із хабарництвом; більшість країн також запровадило програми боротьби

з корупцією на національному рівні. В Україні прийнято низку законів, спрямованих на боротьбу з корупцією, а національні антикорупційні програми затверджено указами Президента.

Відповіддю на боротьбу з корупцією у багатьох країнах ЄС стало зростання кількості підзаконних актів, які носять антикорупційний характер. Вони можуть збільшити обсяг паперової роботи посадових осіб, що не є продуктивним.

В інших країнах такий підхід заохочує державних службовців присвячувати багато часу доводам засобам масової інформації та колегам свою не корумпованість, тим самим відволікаючи їх від виконання покладених на них функцій. В Україні впровадили широкий спектр засобів боротьби із корупцією, в тому числі, розповсюдження правил проти вимагання та взяття хабарів, психометричне тестування персоналу для виявлення психологічної схильності до корупції, заборону мати кишенькові кошти і використовувати персональні мобільні телефони у робочій час. Ці заходи, а також фінансова підтримка антикорупційних програм в Україні Сполученими Штатами Америки, істотно збільшили рівень контролю.

Однак, прагнення до «абсолютної цільності» (за словами Ф. Анечіаріко і Дж. Якобса [1, с.47]) може зашкодити ефективності діяльності державних служб в країні більше, ніж допомогти. По-перше, кожен нормативно-правовий акт істотно впливає на поведінку державних службовців і створює стимул порушити його норми. По-друге, розробка та впровадження цих нормативно-правових актів вимагає певних коштів. По-третє, нормативно-правові акти такого виду посилюють навантаження на службовців, збільшуючи обсяг і перелік їхніх посадових обов'язків, а це шкодить більше, ніж хабарі незначного розміру.

Починаючи з кінця 1990-х років, міжнародні донорські організації фінансують роботу зі створення антикорупційних коорди-

наційних рад чи агенцій у цілому ряді країн, зокрема, у Грузії, Латвії, Литві, Болівії, Нікарагуа, Нігерії, Кенії та деяких інших. Ці Антикорупційні координаційні ради (і у багатьох випадках – антикорупційні агенції) були створені тому, що часто випадки корупції мають складну природу. Але різноманітність організаційних видів таких антикорупційних органів, яка існує сьогодні у світовій практиці, надає підстави для припущення, що запитання щодо оптимальної організаційної структури для органу, метою якого є боротьба з корупцією, залишається відкритим. Уявляється, що в Україні обрано не саму ефективну організаційну форму для координації боротьби із корупцією.

Вивчення досвіду інших країн та теоретичне підґрунтя пошуків найбільш оптимальної організаційної форми [2] дозволяє стверджувати, що модель, яка застосовується в Україні на сучасному етапі розвитку, є найгіршим варіантом із усіх, які мав можливість обрати український уряд – боротьбу із корупцією координує Рада національної безпеки і оборони України. Але у випадках, коли президент чи прем'єр-міністр брали на себе відповідальність за результат боротьби з корупцією – як в Нікарагуа, Уганді, Болівії і Танзанії – антикорупційні програми зазнають невдачі.

Якщо ж в Україні буде утворено центральний орган державної влади по боротьбі з корупцією, відповідальність за те, що рівень корупції в країні залишатиметься високим, можна буде перенести на цей орган.

В усіх країнах, де уряд у боротьбі з корупцією спирався на підрозділи внутрішньої безпеки державних органів, а не на центральний орган державної влади по боротьбі з корупцією (за виключенням Гонконгу), ці програми були надзвичайно ефективними. Вказаний аргумент уявляється найбільш переконливим і важливим, і український уряд це підтверджує, а ретроспектива національного досвіду не в змозі вирішити питання, пов'язані з наданням центральному органу

державної влади по боротьбі з корупцією компетенції, достатньої для його ефективного функціонування. Рада національної безпеки і оборони України, координуючи (а отже, очолюючи) боротьбу з корупцією у державі, не показує ефективних результатів цієї боротьби. Незважаючи на п'ятилітню донорську допомогу Україні у сфері фінансування законопроектних робіт з оновлення антикорупційного законодавства, відповідні законопроекти хоча й були прийняті Верховною Радою, однак чинності так і не набрали. У Молдові ж проголошені урядом наміри боротьби з корупцією були підкріплені детальною програмою заходів, відпрацьованою за допомогою донорських організацій, в тому числі, Ради Європи; після прийняття багаторічного Національного антикорупційного плану та отримання допомоги донорів на реалізацію його положень, було досягнуто позитивних змін. На відміну від Молдови, в Україні стратегію уряду по боротьбі з корупцією і програму відповідних заходів практично неможливо знайти у мережі Інтернет, і місія Ради Європи у Києві функціонувала не так успішно, як в Кишиневі.

За останні 20 років країни Центральної і Східної Європи накопичили достатньо досвіду для того, щоб можна було надати рекомендації, чого не треба робити в Україні в рамках боротьби із корупцією. Складення антикорупційної програми не повинно обмежуватися тільки планом заходів боротьби з корупцією та імплементацією Україною відповідних міжнародних конвенцій. Зусилля зі створення нової системи відомчих антикорупційних підзаконних актів також, скоріше за все, будуть малоефективними.

Натомість, найважливішими заходами для боротьби з корупцією є антикорупційні заходи Європейського Союзу.

Стаття 29 Договору про Європейський Союз визначає, що без порушення повноважень Європейської Спільноти, Союз має на меті забезпечити громадянам високий рівень безпеки у просторі свободи, безпеки та спра-

ведливості через спільні дії держав-членів у сферах правоохоронної та судової співпраці в кримінальних справах, а також через запобігання расизму, ксенофобії та боротьби проти них [3]. На шляху до цієї мети належить запобігати будь-якій, зокрема організованій злочинності, тероризмові, торгівлі людьми та злочинам проти дітей, незаконній торгівлі наркотиками та зброєю, корупції, шахрайству, та боротися проти цих явищ через:

- ближчу співпрацю правоохоронних, митних та інших компетентних органів держав-членів, безпосередню чи через Європейську правоохоронну службу (Європол), згідно з положеннями статей 30 та 32 Договору про ЄС;

- ближчу співпрацю судових та інших компетентних органів держав-членів, зокрема через Європейський підрозділ судової співпраці (Євроюст), згідно з положеннями статей 31 та 32 Договору про ЄС;

- зближення, в разі потреби, норм адміністративного та кримінального права держав-членів згідно з положеннями абзацу (е) частини першої статті 31 Договору про ЄС [3].

Європейський Союз має рішучі наміри у боротьбі з корупцією як на національному і міжнародному рівнях, так і в державному та приватному секторі. На національному рівні, боротьба з корупцією в країнах Європейського Союзу посилюється за рахунок поліпшення адміністративного, кримінального законодавства і превентивних заходів, а також шляхом створення нових органів і механізмів. Основними правовими документами Європейського Союзу, прийнятими в цій області, є:

- Кримінальна Конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173), прийнята 27.01.1999 року [4];

- Цивільна Конвенція про боротьбу з корупцією, прийнята 04.11.1999 року [5];

- Директива Європейського Парламенту та Ради про запобігання використанню фінансової системи з метою відмивання коштів та фінансування тероризму: від 26.10.2005 р., 2005/60/ЄС, розширює спектр предикатних

злочинів з відмиванням грошей, усі серйозні злочини, в тому числі пов'язані з корупцією [6].

У той же час, Європейським Союзом було створено нові органи і механізми для збільшення поліцейського і судового співробітництва між державами-членами Держав, наприклад, Європейське поліцейське відомство (Європол), компетенція якого охоплює боротьбу з корупцією та іншими серйозними формами міжнародної злочинності за участю організованих злочинних структур. В області судової співпраці Європейський Союз між своїми державами-членами встановив Європейські судові Мережі і, зовсім недавно, Євроюст, до компетенції якого входить, зокрема, боротьба з корупцією, правопорушеннями і злочинами, що зачіпають фінансові інтереси Європейських співтовариств.

Станом на 13.06.2002 року Рада ЄС ухвалила Рамкове рішення про європейський ордер на арешт, в якому корупція є включеною в перелік злочинів, що входять до сфери його застосування. На міжнародному рівні ЄС рішуче підтримує Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти корупції та уважно стежить за переговорами у Відні. Рада ЄС затвердила три спільних позиції на основі статті 34 (2) Договору про створення Європейського Союзу стосовно наступних переговорів:

- перша спільна позиція містить загальні принципи, які ЄС має намір відстоювати в ході переговорів з обох правоохоронних і профілактичних заходів;
- друге питання стосується перекладу і репатріації коштів незаконного походження;
- третя пов'язана з визначеннями і криміналізацією [4].

Перед початком переговорів у Відні, Рада Європейського Союзу вже прийняла перші спільні позиції, що стосуються цих переговорів, в яких Європейський Союз підтримує пропозицію про включення як правоохоронних, так і превентивних заходів по боротьбі з корупцією у Конвенцію. У цій спільній позиції держави-члени Європейського Союзу

погодилися, що в ході переговорів щодо Конвенції зусилля повинні бути направлені на розробку превентивних заходів, які б не тільки носили оперативний та обов'язків характер, але й відображали основні принципи належного управління, чесності, транспарентності і підзвітності. Крім того, у вересні 2002 року Рада прийняла рішення, яке дозволяє Єврокомісії вести переговори від імені Європейського Співтовариства, окремі положення голови про превентивні заходи, особливо в області державних закупівель, бухгалтерського обліку та аудиту, а також заходи щодо запобігання відмивання грошей.

Необхідно підкреслити, що члени Європейського союзу надали один із перших проєктів розділу про превентивні заходи з метою забезпечення Конвенції кроку вперед у порівнянні з існуючими міжнародними документами. Члени ЄС показали сильні переговорні позиції, і щоб досягти успіху, використання превентивних заходів у Конвенції є обов'язковим. Крім того, необхідно зауважити, що ЄС виступає проти збереження в Конвенції будь-яких статей, які би зробили цілий розділ про профілактику корупції необов'язковим. ЄС вважає, що профілактика корупції повинна вестися в державному і приватному секторах.

22.07.2003 року Рада ЄС ухвалила Рамкове рішення про боротьбу з корупцією в приватному секторі, метою якого є, зокрема, забезпечення активної і пасивної боротьби з корупцією в приватному секторі та встановлення для юридичних осіб відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, а також, що за ці правопорушення несуть ефективні, пропорційні та стримуючі санкції. У рамках превентивних заходів, важливу роль також буде грати громадянське суспільство, неурядові організації, засоби масової інформації та фінансові установи.

Станом на сьогодні слід підкреслити, що Європейським Союзом вже реалізовані деякі превентивні заходи, які передбачені в главі II Конвенції. Згадаємо деякі із заходів, які ЄС



прийняв у цій галузі.

Що стосується профілактики корупції в приватному секторі, заходи були прийняті в цілях підвищення транспарентності у приватних компаніях. ЄС прийняв постанову, згідно з якою зареєстровані компанії, включаючи банки і страхові компанії, готують консolidовану звітність відповідно до Міжнародних стандартів фінансової звітності починаючи з 2005 року.

Що стосується профілактики корупції в державному секторі, відзначимо, що в 2000 році міністри ЄС, що відповідають за цивільну службу та державної адміністрації, ухвалили резолюцію у Страсбурзі та здійснили порівняльний аналіз державних послуг в ЄС. Наріжним каменем цієї резолюції є створення самооцінки в рамках загальної якості управління в державних службах.

І нарешті, зупинимося на питаннях про подальшу діяльність у зв'язку з Конвенцією. ЄС підтримує, що Конференцією держав-учасниць слід створити механізм контролю за повною і швидкою реалізацією Конвенції. Цей механізм повинен забезпечити еквівалентний рівень прихильності усіх сторін до Конвенції. ЄС підтримує переговори у Відні та веде активну підтримку ратифікації Конвенції, закликавши поточних і майбутніх членів Європейського Союзу, щоб підписати, ратифікувати та здійснювати її. ЄС також заохочуватиме країни-партнери, які підписали Конвенцію.

Демократичні принципи та верховенство закону стали ключовими цілями ЄС із зовнішньої політики та політики розвитку. Угода про партнерство (підписана в Котону, Бенін, у червні 2000 року між Європейським Союзом і 77 країнами Африки, Карибського басейну і Тихого океану) розглядає питання ефективного управління та корупції.

На завершення розгляду антикорупційних заходів Європейського Союзу слід зазначити, що наскільки буде якісним процес імплементації європейських антикорупційних стандартів в законодавство України як складо-

вої адаптації законодавства в цілому, настільки й буде правильною реалізація завдань, пов'язаних із необхідністю забезпечення відповідності адміністративного законодавства України європейським стандартам. Адже адміністративному законодавству належить ключове місце у забезпеченні прав і свобод людини і громадянина, що органічно та нерозривно пов'язане з діяльністю виконавчої влади та інститутів державного управління. Саме його норми покликані забезпечити встановлення і розвиток демократичних відносин між громадянином і апаратом управління, які на сьогодні є критерієм оцінки внутрішньої та зовнішньої політики всіх держав світової співдружності.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Anechiarico F. *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective* / Anechiarico F., Jacobs J. – Chicago: University Of Chicago Press, 1998. – 274 p.
2. Michael B. *Fighting Corruption on the Transdnstrian Border: Lessons from Failed and Successful Anti-Corruption Programmes* / Michael B., Polner M. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=989141](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=989141).
3. Договір про Європейський Союз (консолідована версія станом на 1 січня 2005 року) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_029](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_029).
4. Кримінальна Конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173), прийнята 27.01.1999 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_10](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_10).
5. Цивільна Конвенція про боротьбу з корупцією, прийнята 04.11.1999 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [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).
6. Директива Європейського Парламенту

та Ради про запобігання використанню фінансової системи з метою відмивання коштів та фінансування тероризму: від 26.10.2005 р., 2005/60/ЄС [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/ed\\_2005\\_10\\_26/MU05364.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2005_10_26/MU05364.html).

*Котович Г. М. Загально-правова характеристика антикорупційних заходів Європейського Союзу / Г. М. Котович // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 204–209 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10kgmzec.pdf>*

Визначено, узагальнено та розкрито загально-правову характеристику ефективних заходів, вжитих країнами-учасницями ЄС для зниження рівня корупції в своїх країнах. Розглянуто правоохоронні і превентивні заходи по боротьбі з корупцією, включені у Кримінальну Конвенцію про боротьбу з корупцією.

\*\*\*

*Котович А.Н. Общеправовая характеристика антикоррупционных мер Европейского Союза*

Определено, обобщенно и раскрыто общеправовую характеристику эффективных мер, принятых странами-участницами ЕС для снижения уровня коррупции в своих странах. Рассмотрены правоохранительные и превентивные меры по борьбе с коррупцией, включены в Уголовную Конвенцию по борьбе с коррупцией.

\*\*\*

*Kotovych G.N. General Legal Characterization of Anti-Corruption Measures of the European Union*

Determined, summarized and solved general legal characteristics of effective actions taken EU member states to reduce corruption in their countries. Considered law enforcement and preventive measures against corruption are included in the Criminal Law Convention on Corruption.

Форум права Ф