

УДК 343.353:341.24
DOI <https://doi.org/10.32841/ILA.2020.23.04>

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

ІНСТИТУЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

Анотація. У статті досліджуються інституційні механізми боротьби з корупцією. Ч. 1 ст. 83 Договору про функціонування Європейського Союзу називає серед особливо тяжких злочинів корупцію. У галузі створення законодавчої бази боротьби з корупцією Європа досягла більше, ніж інші континенти. Цьому сприяє і створення потужної системи спеціалізованих органів антикорупційної діяльності. Одним із них стало створення Європейського бюро по боротьбі з шахрайством (OLAF), структура якого має унікальний мандат на проведення внутрішніх розслідувань в установах, органах та агенціях Європейського Союзу з метою боротьби з шахрайством, корупцією та іншою незаконною діяльністю, яка впливає на фінансові інтереси товариства. В Європейському Союзі активно діють органи протидії відмиванню коштів і фінансування тероризму: Група з розробки фінансових заходів протидії відмиванню коштів (FATF), Спеціальний комітет Ради Європи з питань взаємної оцінки заходів протидії відмиванню коштів (MONEYVAL). З метою посилення боротьби з тяжкими формами організованої злочинності Рада Європи в 1999 р. прийняла рішення про створення спеціального підрозділу – Євроюсту – спеціалізованого органу, основне призначення якого надавати допомогу зусиллям держав-членів щодо розслідування найнебезпечніших злочинів і координації їх практичних дій у цій галузі в співпраці з Європол. Цей орган активно співпрацює з Європейською інформаційною мережею в галузі правосуддя. 14 грудня 2016 р. була підписана «Угода між Україною та Європол про оперативне й стратегічне співробітництво». У 2006 р. Україна стала сороковим членом Групи держав проти корупції (GRECO) – органом Ради Європи з антикорупційного моніторингу. Тим самим наша держава долучається до правозастосовної антикорупційної діяльності й створює свою потужну систему антикорупційних органів на підставі європейських стандартів.

Ключові слова: антикорупційна діяльність, спеціалізовані органи, Євроюст, Європол, OLAF, FATF, стратегічне співробітництво.

Постановка проблеми. На думку більшості науковців, у галузі створення законодавчої бази боротьби з корупцією Європа досягла більше, ніж інші континенти. Цьому сприяє і створення потужної системи спеціалізованих органів антикорупційної діяльності. Механізм запобігання корупції в Європейському Союзі (далі – ЄС) базується на міжнародно-правових принципах ООН, однак ЄС вдалося сформувати унікальну, яка не має

своїх аналогів за ефективністю, систему протидії корупції. Система містить потужну нормативно-правову базу (Конвенція про боротьбу з корупцією, яка торкається посадових осіб європейських співтовариств або посадових осіб держав-членів, Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173), Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією Ради Європи) й дієвий інституціональний механізм. Позитивним надбанням, особливо для нашої держави в сучасний період, стало б запозичення низки інституційних інструментів у боротьбі з корупцією ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науково-теоретичною основою наукової статті стали наукові дослідження вітчизняних та іноземних науковців, які присвячені дослідженню корупції у сфері публічної влади й впровадженню європейських стандартів у сферу антикорупційної діяльності, таких як Б. Ельнаді, М.І. Мельник, В.М. Павліченко, С.А. Подолька, А. Рифаат, С.С. Рогульський, С.С. Серьогін, Л.В. Шевцова й інших. Більшість наукових досліджень зосереджували увагу на аналізі особливостей антикорупційної діяльності окремих державних органів або спеціально створених органів протидії та запобігання корупції (Національне антикорупційне бюро (далі – НАБУ), Спеціалізована антикорупційна прокуратура), поряд із іншими механізмами антикорупційної діяльності досліджували досвід ЄС у цій сфері. Однак комплексного дослідження проведено не було, що й визначило мету статті.

Метою статті є встановлення особливостей створення та діяльності спеціалізованих органів ЄС у сфері запобігання корупції.

Виклад основного матеріалу. Одним із перших антикорупційних органів стало Європейського бюро по боротьбі із шахрайством (далі – OLAF) (створене в 1999 р.), яке діє й натепер – спеціалізований орган Європейської комісії по боротьбі із шахрайством. Основним завданням бюро є: «Здійснення повноважень Комісії з проведення зовнішніх адміністративних розслідувань із метою посилення боротьби із шахрайством, корупцією та будь-якою іншою незаконною діяльністю, що шкодить фінансовим інтересам, а також інших дій чи діяльності суб'єктів, що порушують положення. Бюро відповідає за проведення внутрішніх адміністративних розслідувань, які призначені боротися з корупцією, шахрайством та іншою діяльністю, що шкодить фінансовим інтересам; розслідувати факти, які пов'язані з виконанням професійної діяльності й можуть становити порушення обов'язків із боку посадових осіб і службовців Європейського співтовариства, що можуть призвести до дисциплінарних і кримінальних проваджень або аналогічного порушення зобов'язань членами установ та органів, керівниками органів та установ або працівниками інституцій та органів, які не підпадають під дію Положення про посадових осіб Європейського співтовариства й Умов працевлаштування інших службовців Співтовариства» [1]. Крім того, Бюро відповідає за розробку концепції для боротьби із шахрайством, що може містити участь у діяльності міжнародних органів та асоціацій, які є спеціальними органами в боротьбі із шахрайством і корупцією, в тому

числі для обміну інформацією. А також Бюро повинно підтримувати прямий зв'язок із поліцією та судовими органами [1]. Цей інститут створений виключно для захисту загальних інтересів, не може розслідувати діяння, якщо вони не мають потенційно шкідливих фінансових наслідків для державних фондів ЄС, або в корупції не замішані чиновники ЄС. Бюро має особливий мандат на проведення внутрішніх розслідувань в установах, органах та агенціях ЄС із метою боротьби із шахрайством, корупцією та іншою незаконною діяльністю, яка впливає на фінансові інтереси співтовариства, що сприяє цільовому використанню грошей платників податків, укріпленню довіри громадян до структур ЄС, стимулює створення робочих місць і розвиток Європи [2, с. 57]. У результаті розслідувань, проведених протягом 2018 р., OLAF рекомендувало повернути до бюджету ЄС понад 3 млрд євро [2, с. 57].

З 01 січня 2006 р. Україна стала сороковим членом GREGO – органом Ради Європи (далі – РЄ) з антикорупційного моніторингу. Відповідно до Статуту GREGO метою Групи є «удосконалити компетентність її членів у боротьбі з корупцією для вжиття заходів через динамічний процес спільного оцінювання методів проведення та однакового впливу згідно з їхніми зобов'язаннями в цій сфері, а для досягнення мети Група спостерігає за дотриманням Керівних принципів боротьби з корупцією, які прийняті Комітетом РЄ; спостерігає за впровадженням міжнародних законодавчих документів (ст. ст. 1, 2)» [3].

З метою посилення боротьби з тяжкими формами організованої злочинності РЄ в 1999 р. прийняла рішення про створення спеціального підрозділу – Євроюсту, який складався з прокурорів, магістрів чи офіцерів поліції, які мали відповідні повноваження. 28 лютого 2002 р. Рада Європейського Союзу прийняла рішення про створення Євроюсту (з останніми змінами, внесеними Рішенням Ради 2009/426/JHA від 16 грудня 2008 р. щодо посилення Євроюсту) – спеціалізованого органу, основне призначення якого – надавати допомогу зусиллям держав-членів щодо розслідування найнебезпечніших злочинів і координації їхніх практичних дій у цій галузі в співпраці з Європолем [4]. Ст. 4 визначає сферу злочинів, розслідування яких входить до компетенції Євроюсту, серед яких шахрайство й корупція, а також інше кримінальне правопорушення, яке посягає на фінансові інтереси Європейського співтовариства [4]. До функцій Євроюсту, зокрема, входить і звернення до компетентних органів держав-членів ЄС із запитом про порушення кримінальних справ і притягнення до відповідальності за фактами конкретних злочинів, запитом про створення об'єднаних слідчих бригад. Крім того, «Євроюст повинен надавати інформаційну підтримку під час проведення розслідувань і заходів кримінального переслідування. Він може робити запити, отримувати, зберігати, обробляти й надавати компетентним органам дані, які мають значення для розкриття злочинів, у тому числі особистого характеру, про обвинувачених, свідків і потерпілих» [4]. «Євроюст приймає необхідні заходи із захисту даних осо-

бистого характеру, а обробка даних повинна носити адекватний, доречний характер і не виходити за рамки цілей, заради яких вона проводиться (ст. 14), для досягнення такої мети вводиться посада Уповноваженого по захисту даних з-поміж членів персоналу Євроюсту (ст. 17)» [4]. З метою забезпечення високої компетентності й професіоналізму склад цього органу комплектується з посадових осіб правоохоронних установ 15 держав ЄС, яких у тексті рішення називають «національні члени», серед яких можуть бути прокурори, судді, офіцери поліції. Залежно від характеру злочинної діяльності й масштабу розслідувань Євроюст здійснює свої задачі як через окремих національних членів, так і колегіально, тобто 15 національними членами разом, що сприяє поєднанню колективних та індивідуальних засад діяльності органу. Цей орган активно співпрацює з Європейською інформаційною мережею в галузі правосуддя на основі взаємної згоди й доповнення зусиль один одного, отримує доступ до інформації, яка зібрана Європейською інформаційною мережею в галузі правосуддя на центральному рівні, а також до телекомунікаційної мережі (ст. 26). Євроюст підтримує тісне співробітництво з Європолем, OLAF. Для нашої держави особливий інтерес представляють норми Рішення про співпрацю з «третьми державами» (тобто державами, які не є членами ЄС), а також їхніми правоохоронними органами на підставі укладених міжнародних угод (у тексті – угоди про співробітництво) (ст. 27). Ці угоди можуть містити норми про порядок направлення офіцерів або магістрів по зв'язках щодо взаємного обміну даними особистого характеру, однак у тому випадку, що їм буде забезпечений захист на адекватному рівні [4]. Поточне управління Євроюстом і керівництво персоналом здійснює адміністративний директор під контролем голови колегії та призначається строком на п'ять років.

Статистика, викладена у Звіті Євроюсту, дозволяє стверджувати, що значна кількість справ – це справи, пов'язані з корупцією: триває розслідування 148 справ, а нові надходження становлять 79 справ. Випереджають таку категорію лише справи щодо шахрайства (1 022 – триває провадження, нові – 907); відмивання грошей (відповідно 612 / 432), обігу наркотиків (відповідно 450 / 451), діяльності злочинних груп (відповідно 268 / 273), торгівлі людьми (відповідно 194 / 150) [5].

Реалізація такої співпраці між Україною та Євроюстом знайшла своє закріплення в Угоді про співробітництво між Україною та Євроюстом, яка підписана 27 червня 2016 р., ратифікована Законом України (далі – ЗУ) № 1839-VIII від 08 лютого 2017 р., а набула чинності 02 вересня 2017 р. [6].

Створення Європолу було передбачено в Договорі про ЄС від 07 лютого 1992 р. і стало об'єктом Конвенції про створення Європейського поліцейського відомства (Європолу), однак протягом часу до Конвенції були внесені зміни й остаточна редакція відбулася внаслідок Рішення Ради ЄС № 2009/371/ПДВ «Про створення Європолу» від 06 квітня 2009 р. Однією з вагомих змін стала введена норма, яка дозволила Європолу співпрацювати з компетентним органам держав-членів в їх боротьбі з особливо

тяжкими формами злочинності, навіть якщо не існує конкретних ознак, які вказують на існування організованої злочинної структури, як це було передбачено раніше. Мета такої діяльності – підтримка й посилення діяльності компетентних органів держав-членів та їх взаємної співпраці щодо запобігання організованої злочинності, тероризму та інших тяжких форм злочинності, що торкається двох і більше держав-членів, а також боротьба із цими явищами (ст. 3). Серед інших злочинів, які вказані в Додатку, є корупція. Серед основних функцій Європолу є: «а) збирання, обробка, зберігання, аналіз інформації, обмін інформацією та відомостями; б) повідомлення компетентним органам держав-членів через національні відділи про факти, які порушують їх інтереси; в) сприяння розслідуванню в державах-членах, особливо шляхом передачі національним відділам всієї необхідної інформації; г) звертання до компетентних органів відповідних держав-членів із запитами про порушення, проведення та координацію розслідувань і висунення пропозицій щодо створення спільних слідчих бригад за відповідними справами; д) надання державам-членам відомостей і допомоги в аналізі певних заходів; е) підготовка оцінок загроз, стратегічних аналізів і загальних доповідей щодо мети діяльності, в тому числі й загроз, які породжені організованою злочинністю (ст. 5)» [7]. Принцип захисту персональних даних є головним принципом у діяльності зазначеного органу. Кожна держава-член створює або призначає національний відділ і посадову особу, яка його очолює; саме цей відділ є єдиним органом зв'язку між Європолом і компетентними органами держав-членів.

У зв'язку з наявністю власної правосуб'єктності правовий статус Європолу фактично прирівнює його до міжнародної організації, однак підзвітність його ЄС і дія на підставі нормативних актів ЄС визначають цей орган як орган ЄС [8, с. 355]. Діяльність такого органу дає змогу реалізувати спільну єдину кримінальну політику ЄС і впроваджувати європейські стандарти у сфері боротьби зі злочинністю.

Така угода в нашій державі була прийнята 14 грудня 2016 р. «Угода між Україною та Європолом про оперативне та стратегічне співробітництво», ратифікована ЗУ № 2129-VIII від 12 липня 2017 р.

В ЄС є ще один спеціалізований орган – Європейський інвестиційний банк, заснований у 1958 р. на підставі Римського договору, який відповідає за цільове використання наданих ним коштів і забезпечує, щоб операції та діяльність, що ним фінансується, не спричинила випадки шахрайства, корупції, змови, відмивання коштів, примусу й / або фінансування тероризму, й у реалізації своєї політики щодо вказаних випадків дотримується принципу «нульової толерантності». Відділ розслідувань шахрайства Генеральної інспекції Європейського інвестиційного банку (далі – IG/IN) проводить адміністративні розслідування таких випадків із метою встановлення фактів, а в разі необхідності пропонує превентивні й/або коригувальні заходи, водночас IG/IN активно співпрацює з Європейським бюро боротьби із шахрайством і національними органами держав у цьому напрямку.

У сучасний період активно обговорюється питання наділення Євроюсту контролем за Європолом, що одночасно веде до контролю за національними поліціями, а також наділенні Євроюсту повноваженнями Європейської прокуратури (далі – ЕРРО), оскільки раніше ця ідея була підтримана підкомітетом F Комітету ЄС по громадянським свободам, правосуддю та внутрішнім справам, який розробив Регламент, який визначив створення та функціонування нового суб'єкта наднаціонального рівня – вузькоспеціалізованої установи за здійсненням кримінального переслідування однієї категорії справ – злочинів у бюджетній сфері (шахрайства, які здійсненні в тому числі організованими злочинними угрупованнями, шахрайства з податком на додану вартість на суму понад 10 млн євро й корупцією).

В оновленій версії Договору про функціонування було передбачено створення такого спеціалізованого органу, як ЕРРО. Довгий час держави-учасниці не могли досягти згоди щодо організації та повноважень Прокуратури, а остаточно це рішення було прийнято 12 жовтня 2017 р. Прокуратура стане незалежним органом і буде вести розслідування фінансових злочинів у державах-членах ЄС, зокрема розслідування фінансових махінацій, зловживань, корупції, а також оборудки з податком на додану вартість, які різняться в окремих державах. Науковці зазначають, що фактично створюється не одна посада як представника зовнішньої політики й політики безпеки, а цілий інститут [2, с. 58].

Серед європейських і вітчизняних науковців і практиків існують різні підходи щодо співвідношення повноважень Євроюсту й ЕРРО. Л.В. Шевцова у своєму дослідженні «Проблеми й перспективи розвитку Євроюсту і Європейської прокуратури» аналізує такі підходи й виділяє: «Перша група визначає, що це буде логічним продовженням розширень повноважень Євроюсту у сфері здійснення кримінального переслідування на національному рівні; інші – для реалізації завдань ЄС два органи повинні стати взаємодоповнювальними організаціями (Євроюст виконує координаційну роль, а ЕРРО здійснює кримінальне переслідування на території ЄС); треті вважають необхідним злиття функцій та повноважень цих організацій, а Євроюст стане структурним підрозділом прокуратури» [9, с. 17]. П. 10 Резолюції Європарламенту від 05 жовтня 2016 р. «Про Європейську прокуратуру й Євроюст» передбачає активну співпрацю цих органів, обмін інформацією та взаємодію з третіми державами.

Дослідники вважають, що ще одним інноваційним механізмом боротьби з корупцією є введення інформаційної системи по боротьбі із шахрайством для збирання та обміну інформацією з метою запобігання, виявлення та покарання винних у шахрайстві, корупції та пов'язаних із ними злочинів, які посягають на фінансові інтереси ЄС, тобто можливість громадян безпосередньо передавати інформацію до OLAF та анонімно взаємодіяти зі слідчим [2, с. 57]. Однак, по-перше, 47 % респондентів, які були залучені в опитуванні, яке проводилося, не знають, куди їм можна звертатися, а по-друге, третина населення ЄС вважає, що відсутній необхідний захист у разі інформування про такі діяння [10].

У нашій державі також започаткована можливість повідомити про корупцію шляхом телефонного дзвінка на гарячу лінію (в тому числі на телефон довіри), повідомлення, звернення, заповнення форми на сайті Національного агентства з питань запобігання корупції, НАБУ, Генеральної прокуратури України, Служби безпеки України й Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС); про факти корупції в МВС – на електронну адресу, про корупцію в Національній гвардії, Державній службі з надзвичайних ситуацій, Державній міграційній службі, Національній поліції України, Державній прикордонній службі України, ДІС на відповідні номери, електронні адреси, які є загальнодоступними й захищеними, знайти їх можна на офіційних сайтах самих державних органів.

У 1998 р. в Європі була створена Європейська судова мережа (далі – EJN), яка складається з контактних пунктів, призначених кожною державою-членом. Основна мета EJN полягає в співпраці з кримінальних справ між державами-членами, а саме допомогти встановити прямі контакти між компетентними органами, наданні правової та практичної допомоги для ефективного запиту про співробітництво судових органів, проведенні навчальних занять. Одним із важливих досягнень EJN є створення веб-сайту, який надає практичні електронні інструменти, які допомагають у судовому співробітництві. EJN має Секретаріат, розташований в Європі, як його окремий підрозділ, а кожна держава призначає національного кореспондента, який виконує координаційну роль [11].

Висновки. Наявність потужної нормативної бази, яка передбачає заходи й механізми боротьби з корупцією в ЄС, закріплені в Конвенціях, дозволяє окремим дослідникам стверджувати про існування конвенційного механізму антикорупційної боротьби, який разом з інституційною системою ЄС визначає основу успішного функціонування правосуддя. Неможливо не погодитися з авторами, які зазначають, що в сучасний період ЄС має розвинуте конвенційне кримінально-правове, цивільно-правове й антикорупційне законодавство, яке регулює відповідні відносини як на рівні ЄС у цілому, так і на рівні окремих держав-членів.

Література:

1. Рішення Комісії від 28 квітня 1999 р. № 1999/352/ЕС про заснування Європейського бюро боротьби з шахрайством (OLAF). База даних «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_003-99#Text (дата звернення: 03.11.2020).
2. Миловидова А.С. Правовые и организационные инструменты противодействия коррупции в Европейском Союзе. *Научно-практический журнал*. 2018. № 3 (12). С. 53–59.
3. Звіт за результатами оцінки України. Четвертий раунд оцінювання. Група держав проти корупції (GREGO). URL: <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-/1680737207> (дата звернення: 02.11.2020).
4. Про створення Євроюсту з метою посилення боротьби з тяжкими злочинами: Рішення Ради ЄС 2009/426/JHA від 16 грудня 2008 р. URL: <http://www.eurojust.europa.eu/pages/home.aspx> (дата звернення: 03.11.2020).

5. Звіт роботи Євроюсту за 2019 р. Справи, які розглядалися Євроюстом. *Сайт Євроюсту*. URL: <http://www.eurojust.europa.eu/pages/home.aspx> (дата звернення: 03.11.2020).
6. Угода про співробітництво між Україною та Європейською організацією з питань юстиції від 27 червня 2016 р. : Ратифікована Законом України від 08 лютого 2017 р. № 1839-VIII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws> (дата звернення: 02.11.2020).
7. Про створення Європейського поліцейського відомства (Європола) : Рішення Ради ЄС № 2009/371/ПДВ від 06 квітня 2009 р. *База даних «Законодавство України»*. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994> (дата звернення: 02.11.2020).
8. Сірант М.М. Поліцейське співробітництво України і Європейського Союзу – правовий аспект. *Lviv Polytechnic National University Institutional Repository*. URL: http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/37425/1/53_353-360.pdf (дата звернення: 01.11.2020).
9. Шевцова Л.В. Проблемы и перспективы развития Евроюста и Европейской прокуратуры. *Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу»*. 2019. № 2. С. 15–18.
10. Special Eurobarometer 470. October 2017. Corruption. Report. European Union, 2017. 180 p.
11. Європейська судова мережа. Офіційний сайт Євроюсту. URL : <http://www.eurojust.europa.eu/pages/home.aspx> (дата звернення: 01.11.2020).

Panchenko S. Institutional methods of fighting corruption in the EU

Summary. Part 1 of Article 83 of The Treaty on the Functioning of the EU names corruption among the list of other serious crimes. Europe has gone further than other continents in creating a legal framework to fight corruption. This is facilitated by the creation of a powerful system of specialized anti-corruption bodies. One of them is the creation of the European Anti-Fraud Office (OLAF), whose structure has a unique mandate to conduct internal investigations in EU institutions, bodies and agencies to fight fraud, corruption and other illegal activities affecting the financial interests of the community. There are several bodies that actively combat money laundering and terrorist financing in the EU, e.g.: Financial Action Task Force (FATF), The Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism – MONEYVAL. In 1999 the Council of Europe decided to set up a special unit, Eurojust, in order to strengthen the fight against serious and organized crimes. Eurojust, the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation, is a specialized body that helps make Europe a safer place by coordinating the work of national authorities – from the EU Member States as well as third States – in investigating and prosecuting transnational crime and coordinating their action with Europol. This body actively cooperates with the European Judicial Network. Agreement between the European Police Office and Ukraine on Strategic Co-operation was signed on December 14, 2016. In 2006, Ukraine became the fortieth member of the Group of States against Corruption (GREGO) – the Council of Europe’s anti-corruption body. Thus, our state joins law enforcement anti-corruption activities and creates its own powerful system of anti-corruption bodies on the basis of European standards.

Key words: anti-corruption activities, specialized bodies, Eurojust, Europol, OLAF, FATF, strategic cooperation.