

УДК 341.1

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.2.60>**Катерина Буряк,**

канд. юрид. наук,

асистент кафедри європейського та міжнародного права

Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

ОСОБЛИВОСТІ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Статтю присвячено дослідженню основних корупційних факторів країн ЄС. З'ясовано, що країни ЄС дуже відрізняються як за станом корупції, так і за методами боротьби з нею, основною проблемою корупції у країнах ЄС є: різноманітність законодавства, що регулює відносини у цій сфері, яке, як правило, зумовлене національними традиціями та історією; наявність високого рівня зобов'язуючого соціального капіталу у південних католицьких країнах; пошук нелегальних джерел фінансування політичних партій, що призвів до зростання корупційного складника лобі; зміна в міжнародному економічному середовищі; зменшення ролі держави та державного сектора внаслідок приватизації. Визначено: ефективність антикорупційних механізмів боротьби з корупцією, яка залежить, передусім, від системності, обґрунтованості та прозорості базових положень; специфіку антикорупційної діяльності у країнах ЄС; моделі антикорупційних інституцій, які відрізняються за формою, функціями і завданнями та мають певні національні ознаки (багатоцільові органи, спеціалізовані служби, управління, інституції із запобігання корупції). Проаналізовано позитивний досвід антикорупційної діяльності Данії, Фінляндії, Франції, Естонії, Норвегії, Болгарії, Хорватії, Словаччини, Румунії. З'ясовано, що основними корупційними факторами країн ЄС є розширення можливостей для відмивання грошей внаслідок зростання свободи руху товарів, капіталу та робочої сили; ускладнення регулювання та контролю через їх багаторівневність; збільшення ресурсної бази корупції внаслідок акумуляції ресурсів у рамках різноманітних фондів; розширення дискреційних повноважень внаслідок зростання бюрократичного апарату та розширення повноважень ЄС. Теоретично обґрунтовано, що: корупція у країнах ЄС сприймається як серйозна проблема національної безпеки і розглядається як внутрішня та зовнішня загроза; успіх боротьби з корупцією у країнах ЄС залежить не стільки від наявності чи відсутності в державі антикорупційної інфраструктури, скільки від економічних, історичних, культурних та багатьох інших факторів, що лежать зазвичай за межами правового поля.

Ключові слова: корупційні фактори, правова політика, механізми протидії корупції, внутрішня та зовнішня загроза, антикорупційна стратегія, моделі антикорупційних інституцій, превентивні заходи.

Постановка проблеми. Нині одним з основних питань порядку денного світової спільноти є формування глобальної антикорупційної стратегії, поєднання зусиль всіх міжнародних факторів на глобальному, регіональному і локальному рівнях [1, с. 184]. Перед набуттям членства в Європейському Союзі будь-яка держава бере на себе зобов'язання здійснити гармонізацію національного антикорупційного законодавства з правом ЄС. Країни ЄС дуже відрізняються як за станом корупції, так і за методами боротьби з нею. Масштаб проблеми у всіх країнах Євросоюзу «вражає уяву»: корупція обходить економіці ЄС щорічно в 120 млрд. Корупція у країнах-членах ЄС зумовлюється, по-перше, історичною спадковістю радянського режиму, який характеризувався заміщенням державою громадян-

ського суспільства та ринку, що призвело до проблеми вакууму інститутів на момент початку трансформаційних процесів, та, по-друге, особливостями власне перехідних процесів.

Світовий досвід формування та реалізації антикорупційної політики показує, що ефективність будь-яких антикорупційних механізмів залежить, передусім, від системності, обґрунтованості та прозорості базових положень. Зважаючи на це, основна проблема корупції у країнах ЄС – різноманітність законодавства, що регулює відносини у цій сфері, яке, як правило, зумовлене національними традиціями та історією. V. Pujas та M. Rhodes поділяють країни ЄС за рівнем корупції на 3 групи: «корупційний Південь» (південні католицькі країни) – Італія, Іспанія, Греція, Бельгія, Португалія, Франція та ін.; «Чиста

Північ» (північні протестантські країни) – Данія, Швеція, Нідерланди, Фінляндія та ін.; країни, що знаходяться за рівнем корупції між двома попередніми групами, – Велика Британія, Німеччина, Австрія, Люксембург, Ірландія та ін. [2].

У пункті 8 Рекомендацій щодо міжнародного співробітництва у галузі запобігання злочинності та кримінального правосуддя, прийнятих Резолюцією 45/107 Генеральної Асамблеї ООН на 68-му пленарному засіданні, йдеться про те, що корупція серед державних службовців може звести нанівець потенційну ефективність усіх видів урядових програм, створити реальну загрозу для країн. А тому досить важливо, щоб усі держави проаналізували своє кримінальне законодавство, включаючи процесуальні норми, з метою дієвого реагування на всі види корупції та вжиття відповідних заходів щодо запобігання їй; розробили регулятивні механізми для запобігання корупції або зловживання владою; встановили процедури виявлення, розслідування та притягнення до відповідальності корумпованих службових осіб; розробили правові положення щодо конфіскації майна, набутого корупційним шляхом.

Також, як показує світовий досвід, там, де зусилля влади щодо боротьби з корупцією не дають очікуваного результату, як правило, відсутній один складник цієї боротьби – участь у ній громадянського суспільства. Країни, де громадянське суспільство перебуває на високому рівні розвитку, захищені від корупційних проявів (в тому числі від політичної і державної корупції), і будь-яка корупційна поведінка вважається неприйнятною у всіх відносинах [1, с. 184].

Стан дослідження. Практика тих країн, які сформували на державному рівні ефективну антикорупційну модель і тим самим створили передумови для успішного економічного зростання, викликає постійний інтерес у науковців і політиків. Так, окремі аспекти проблеми корупції країн ЄС у своїх працях досліджували І. Сікора, Є. Невмержицький, О. Новікова, А. Сафоненко, С. Телешун, Ю. Таран, О. Рудик, Є. Перегуда, І. Рейтерович, В. Щербань та інші. Проблеми корупції в державах перехідного типу, у тому числі пострадянського простору, розглядали зарубіжні правознавці, серед яких – Д. Дела-Порта, А. Ванучі, В. Пуяс, К. Уоллес, К. Херфер, К. Педерсен, Л. Йохансен, М. Родес, Р. Хислоп та інші, проте питання, пов'язані з особливостями досвіду боротьби з корупцією в ЄС в контексті запровадження відповідних практик в Україні, залишаються не досить дослідженими.

Метою статті є з'ясування основних причин корупції в країнах ЄС, визначення специфіки їхньої антикорупційної діяльності, аналіз позитивного досвіду в частині, що стосується ефективних механізмів боротьби з корупцією.

Виклад основного матеріалу. Антикорупційне законодавство у більшості країн досить нове, окремі положення у країнах Євросоюзу закріплені на конституційному рівні, інші – в законодавчих актах, що свідчить про різноманітні підходи держав до реалізації вказаного механізму. Одним із найважливіших і найзмістовніших договорів у сфері запобігання корупції є Конвенція ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 року. Н. Задирака та Р. Кабанець наголошують, що важливість Конвенції ООН проти корупції полягає у створенні теоретичної основи для адаптації національного законодавства та визначенні фундаментальних засад антикорупційної політики держав-учасниць цього міжнародного договору [3, с. 28]. Так, норми Конвенції ООН проти корупції передбачають створення профільної інституції – спеціального органу (органів), діяльність якого спрямовується на запобігання їй протидію корупції, на залучення до співпраці представників громадського суспільства під час здійснення заходів, спрямованих на запобігання та протидію корупції, на розробку кодексів поведінки службових осіб і зміцнення незалежності судової влади, на закріплення кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення та окреслення корупційних злочинів, на встановлення відповідальності юридичних осіб.

Зазначимо, що серед вітчизняних правознавців існує два протилежні погляди щодо застосування того чи іншого методу боротьби з корупцією. Прихильники першої позиції стверджують, що боротися з корупцією необхідно насамперед через втілення в життя економічних і соціальних реформ, тобто створити умови, за яких особи, які є потенційними корупціонерами, стримуються від учинення діянь через те, що вони більш зацікавлені не вчиняти протиправне діяння, ніж вчиняти його, оскільки розмір благ, які вони можуть отримати, є значно меншим, ніж те, що вони отримують від держави за виконання покладених на них завдань. Прихильники другої позиції схиляються до необхідності здійснення суворого контролю та застосування жорстких методів покарання за корупційні дії [4, с. 26, 30].

Б. В. Романюк зазначає, що у країнах ЄС нині існує декілька моделей антикорупційних інституцій, які відрізняються за формою,

функціями і завданнями, мають певні національні ознаки й особливості:

- багатопільові органи, які мають повноваження правоохоронних органів, а також здійснюють превентивні функції;
- спеціалізовані служби, управління та/або відділи з боротьби проти корупції у системі правоохоронних органів;
- інституції із запобігання корупції, розроблення відповідної політики і координації [5, с. 11].

Основні корупційні фактори країн ЄС – розширення можливостей для відмивання грошей внаслідок зростання свободи руху товарів, капіталу та робочої сили; ускладнення регулювання та контролю через їх багаторівневість; збільшення ресурсної бази корупції внаслідок акумуляції ресурсів у рамках різноманітних фондів; розширення дискреційних повноважень внаслідок зростання бюрократичного апарату та розширення повноважень ЄС. Окрім того, на думку зарубіжних правознавців, один з основних каналів корупції країн ЄС – фінансування партій, виборчих кампаній партій та окремих політиків [6, с. 54].

А. М. Копистира до основних причин корупції в країнах ЄС відносить:

- наявність високого рівня зобов'язуючого соціального капіталу у південних католицьких країнах, який зумовив наявність інтегрованих стимулів для підтримання фаворитизму, непотизму, покровительства та клієнтелізму, що завадило розвинути систему контролю і розподілу влади в умовах політизації державного управління;
- пошук нелегальних джерел фінансування політичних партій, що призвів до зростання корупційного складника лобі;
- зміни в міжнародному економічному середовищі (зміна характеру та розташування виробництва, поява нових послуг, інтернаціоналізація торгівлі та глобалізація фінансових ринків);
- зменшення ролі держави та державного сектора внаслідок приватизації [7].

Як ми зазначали, країни ЄС дуже відрізняються як за станом корупції, так і за методами боротьби з нею. Останніми роками щорічний рейтинг як одна з найменш корумпованих країн очолює Данія. Їй притаманна інформаційна прозорість діяльності державних структур і свобода доступу преси до документів, на яких ці рішення ґрунтуються. Тут немає спеціалізованого органу, який очолює діяльність щодо протидії корупції, лише запроваджено ключові державні та приватні антикорупційні ініціативи, пов'язані з веденням бізнесу, який контролюють громадські організації [8, с. 305-306]. Антикорупційну

діяльність у Данії спрямовано на превентивні заходи. Зокрема, Данське агентство міжнародного розвитку Danida, що реалізує програми розвитку та передбачає надання безвідсоткових позик для фінансування проєктів, розвиває політику абсолютної нетерпимості в межах компанії та під час співпраці із зовнішніми партнерами. Усі контракти Danida містять антикорупційні положення, що стосуються всіх умов контракту, тобто компанії повинні підписувати декларацію про заборону хабарництва як прояву корупції. Порушення відповідного положення призводить до розірвання контракту й відмови від подальшого партнерства [9, с. 233-246].

Згідно з відомостями Міжнародної неурядової організації з боротьби з корупцією «Трансперенсі Інтернешнл», однією із найменш корумпованих країн є і Фінляндія, яка є учасником усіх нормативно-порядкових документів Євросоюзу з питань боротьби з корупцією [10]. У цій країні відсутні як спеціальна стратегія щодо протидії політичній корупції, так і спеціальні антикорупційні закони. Натомість у Фінляндії діють запобіжні антикорупційні норми, закріплені у низці правових актів. Відсутні тут і спеціальні антикорупційні органи, їхню роль виконують Канцлер юстиції та Парламентський Омбудсмен. Незважаючи на відсутність спеціальних антикорупційних органів та законів, низку доволі непрозорих норм у законодавстві, які провокують ризик виникнення корупції, загальні принципи відкритості, транспарентності й гласності державного управління вважаються головними в діяльності публічних служб у Фінляндії [11]. Характерною особливістю протидії корупції у Фінляндії є формування високого рівня правової культури і правосвідомості громадян, який не дозволяє на моральному рівні давати і брати хабарі, відповідно, корупційні відносини є неприйнятними для вирішення будь-яких питань.

Франція також є однією з найменш корумпованих країн, якій притаманна превентивна модель. Зазначимо, що Франція – країна з глибокою традицією щодо протидії політичній корупції в державному управлінні. Сучасна історія Франції, як і інших країн Західної Європи, свідчить про низку гучних корупційних скандалів у сфері політики. Так, наприкінці 1980-х – на початку 1990-х рр. у країні розгорілася серія скандалів з приводу незаконного фінансування політичних партій і передвиборчих кампаній. Окремим політичним лідерам було пред'явлено обвинувачення. Найвідомішою є справа колишнього президента Жака Ширака, якого звинувачували в отриманні хабарів і незаконному

фінансуванні своєї партії під час перебування на посаді мера Парижа в 1977–1995 рр., проте зазначені обвинувачення не мали продовження в суді у зв'язку з конституційним імунітетом президента [12].

Сучасна правова політика Франції спрямована на боротьбу з посадовими злочинами державних чиновників, які безпосередньо приймають політичні рішення, а також протидію незаконній діяльності політичних партій, які використовують незаконні методи фінансування і проведення виборчих кампаній. Проте антикорупційне французьке законодавство акцентує увагу в основному на адміністративних, а не кримінальних заходах покарання. При цьому ставиться головна мета – запобігання «неправомірному поєднанню особистих фінансових інтересів і виконання посадових функцій державного службовця» [13].

Відсутні спеціальні антикорупційні органи і в Естонії, проте вона, на думку данських правознавців Ларс Йоханнсена та Карін Хілмер Педерсена, є одним із найуспішніших прикладів боротьби з корупцією, оскільки в цій країні політична воля політиків – викоринити хабарництво. Прихід до влади молоді повністю зруйнував радянські корумповані мережі, а швидке відновлення економіки дозволило дати держслужбовцям високі зарплати [14].

Що стосується Норвегії, то у цій країні боротьбою з корупцією займаються два органи: спеціалізована поліція та спеціалізована прокуратура, до повноважень яких входять лише серйозні та важливі справи, все інше розслідує поліція.

У Болгарії антикорупційна реформа стала можливою завдяки тиску ЄС: місцевий антикорупційний орган отримав повноваження проводити розслідування, лише коли ЄС відмовило надавати фінансування.

У Хорватії з кінця 2001 року функціонує Офіс протидії корупції та організованій злочинності, корупція прирівнюється до тяжких злочинів. Також, у липні 2015 року створена Рада протидії корупції хорватського уряду, до якої, окрім згаданого Офісу, увійшли представники міністерств юстиції, закордонних і європейських справ, державного управління та економіки, Державного офісу управління державним майном, Верховного суду, Офісу неурядових організацій, інших державних агенцій та неурядових організацій. Проте, незважаючи на досягнення Хорватії у сфері боротьби з корупцією, проблемою все ще залишається адекватність покарань за корупційні дії (лише четверта частина судових рішень стали дійсними правовими покараннями за заподіяну шкоду в результаті вчинених корупційних дій).

Досить корисним і показовим з точки зору успіхів та невдач є досвід деяких нових членів Євросоюзу зі Східної Європи, які мали багато в чому схожі з Україною проблеми, проте спромоглися створити в цілому ефективні механізми протидії корупції в системі державного управління. Так, на початку 2000-х рр. корупція стала серйозною проблемою для демократичного розвитку Словаччини. До сфер із найвищим рівнем корупції належали судова система, міністерства й інші органи центрального державного апарату. Основними заходами боротьби з корупцією стали: постійне надання інформації про власність високопосадовців; законодавчі санкції за порушення фінансового законодавства політичних партій; створення умов для прозорого фінансування політичних партій з державного бюджету; постійний нагляд за фінансуванням політичних партій, особливо шляхом прийняття ними зобов'язань оголошувати перелік отриманих подарунків і спонсорських пожертвуваль; загальнодоступність регулярних звітів про фінансове становище усіх політичних партій; інформація про причини зловживання владою політиками або представниками державної адміністрації [15, с. 107].

Аналогічна ситуація простежується і в Румунії. Зокрема, Національна прокурорська служба з боротьби проти корупції постійно зазнавала критики за небажання розпочинати розслідування справ стосовно високопосадовців, викритих у корупції. Вказана служба не мала повноважень щодо розслідування справ проти корупції, якщо злочин був вчинений членом парламенту. Лише з 2006 року, початком дії Національного антикорупційного директорату (аналог українського НАБУ), процедура відбору і призначення Головного прокурора та слідчих стала прозорішою. На законодавчому рівні було вжито додаткових заходів щодо посилення незалежності прокурорів. Нині частка підтвердження обвинувачень Національного антикорупційного директорату в судах сягає 90 % [16].

Висновки

Як бачимо, успіх боротьби з корупцією у країнах ЄС залежить не стільки від наявності чи відсутності в державі антикорупційної інфраструктури, скільки від економічних, історичних, культурних та багатьох інших факторів, що лежать зазвичай за межами правового поля. У громадській свідомості образ високопосадовця ототожнюється з людиною, яка виконує важливі функції – проводить політику держави й обслуговує населення. Корупція сприймається урядами цих країн

як серйозна проблема національної безпеки. При цьому корупція розглядається як внутрішня та зовнішня загроза. Досить важливо, що зусилля щодо обмеження корупції в цих країнах, як правило, інституціолізовані і вражають своїми масштабами.

Список використаних джерел:

1. Суханов В. 10 лет конвенции ООН против коррупции: успехи и вызовы. *Миропорядок*. 2013. № 10. С. 181–184.
2. Pujas V., Rhodes M. Corruption and the ethics of administration in Western Europe. *Parliamentary affairs*. 1999. № 52 (4). P. 688–702.
3. Задирака Н., Кабанець Р. Світовий досвід запобігання та протидії корупції: до питання про інтеграцію законодавства України до права Європейського Союзу. *Віче*. 2014. № 10. С. 27–29.
4. Андрианов В. Опыт зарубежных стран по борьбе с коррупцией. *Общество и экономика*. 2011. № 1. С. 22–65.
5. Романюк Б.В. Світовий досвід створення та функціонування інституцій з попередження та боротьби з корупцією. *Науково-практичний журнал*. 2009. № 21. С. 9–16.
6. Money, politics, power: corruption risks in Europe. *Transparency International*. 2011. 61 p.
7. Копистира А.М. Причины корупції в країнах Європейського союзу. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2014. Вип. 119. Ч. 1. С. 118–123.
8. Бусол О.Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні у сучасний період : монографія. Київ : Ін Юре, 2014. 564 с.
9. Трепак В.М. Міжнародний досвід запровадження системи заходів антикорупційної спрямованості. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 2. С. 233–246.
10. Семьнин А.С. Противодействие политической коррупции политико-правовыми средствами в государствах Евросоюза (опыт Финляндии и Эстонии) : дис. ... канд. юрид. наук: 23.00.02. Воронеж, 2009. 216 с.
11. The Finnish legal system edited by Jaakko Uotila. Helsinki: Finnish lawyers pub. Co., 2000. 254 p.
12. Тіньков А.Л. Особливості протидії політичній корупції в ЄС. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Tinkov.pdf>. (дата звернення: 20.12.2019).
13. Рубинский Ю. Франция: коррупция и борьба с ней. URL: www.ieras-library.ru/documenti/soveurope/2010/rubinskii.doc. (дата звернення: 20.12.2019).
14. Ларс Йохансен, Карін Хілмер Педерсен. Задля суспільного блага: боротьба з корупцією у нових державах-членах ЄС. URL: www.eurointegration.com.ua/articles (дата звернення: 19.12.2019).
15. Суворин Э.В. Коррупция в постсоциалистических странах: сущность, особенности, стратегии противодействия (политологический анализ) : дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. Москва, 2008. 255 с.
16. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей (організація економічного співробітництва і розвитку; мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії). URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf>. (дата звернення: 19.12.2019).

The article is devoted to the study of the main corruption factors in the EU. It is found that EU countries differ considerably from each other as the state of corruption and methods to combat it, the main problem of corruption in the EU are: the diversity of legislation regulating relations in this sphere, which, as a rule, due to national traditions and history; the presence of a high level binding social capital in the southern Catholic countries; a finding of illegal sources of financing of political parties, which led to growth of corruption component of the lobby; the change in the international economic environment; the decreasing role of the state and the public sector as a result of privatization. Defined: the effectiveness of anti-corruption mechanisms to fight corruption, which depends primarily on the consistency, reasonableness and transparency of underlying positions; the specifics of their anti-corruption activities; models of anti-corruption institutions, which differ in the shape, functions and tasks and have certain national characteristics (multi-purpose bodies, specialized services, management, institutions for prevention of corruption). Analyzed the positive experience of anti-corruption activities of Denmark, Finland, France, Estonia, Norway, Bulgaria, Croatia, Slovakia, Romania. It is found that the main corruption factors in the EU is the expansion of opportunities for money laundering due to the increase of freedom of movement of goods, capital and labor; the increasing complexity of regulation and control for their multi-level; increasing the resource base corruption as a result of the accumulation of resources in the various funds; the expansion of discretionary powers as a result of the growth of bureaucracy and empowerment of the EU. It is theoretically proved that: corruption in the EU is perceived as a serious national security issue and is considered as an internal and external threat; the success of the fight against corruption in the EU depends not only on the presence or absence of the state anti-corruption infrastructure, but from economic, historical, cultural and many other factors that are usually outside the legal field.

Key words: corruption factors, legal policy, anti-corruption mechanisms, internal and external threat, the anti-corruption strategy, models of anticorruption institutions, preventive measures.