

# ЄВРОПЕЙСЬКІ МЕХАНІЗМИ ПРОТИДІ КОРУПЦІЇ ТА ШАХРАЙСТВУ ЯК ЧИННИК СТАТУСУ КАНДИДАТА НА ЧЛЕНСТВО В ЄС ДЛЯ УКРАЇНИ

**СВЯТУН ОЛЕНА ВОЛОДИМИРІВНА,**

**к.ю.н., доцент кафедри порівняльного і європейського права,**

**Експерт з права ЄС**

**Центру досконалості Жана Моне,**

**Інститут міжнародних**

**КНУ імені Тараса Шевченка**

**[per.sov@clouds.iir.edu.ua](mailto:per.sov@clouds.iir.edu.ua)**

**©Святун О.В., 2022**

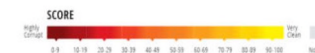


With the support of the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union



## **CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2021**

The perceived levels of public sector  
corruption in 180 countries/territories  
around the world.



#cpi2021  
[www.transparency.org/cpi](http://www.transparency.org/cpi)

This work from Transparency International (2021) is licensed under CC BY-ND 4.0

За підтримки програми Еразмус+ Європейського Союзу в межах проекту Центру досконалості Жана Моне №611625-EPP-1-2019-1-UA-EPPJMO-CoE "Поглиблений розвиток європейських студій в Україні: міждисциплінарний підхід".

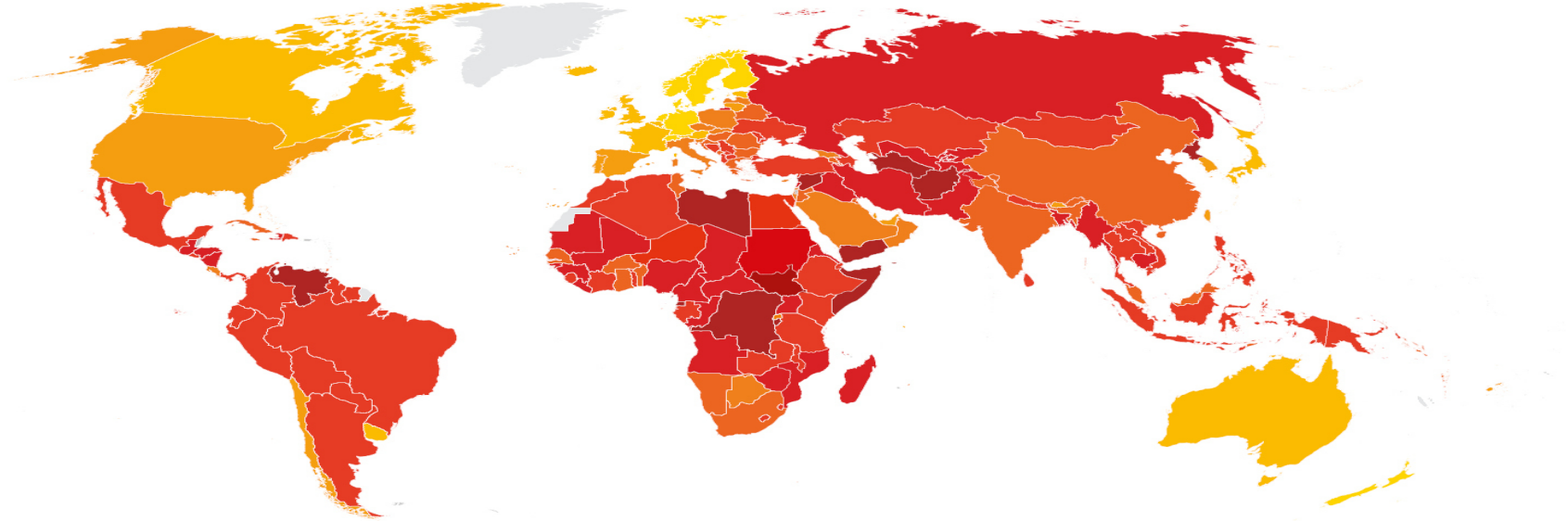
Підтримка Європейською Комісією створення цієї публікації не передбачає підтримку її змісту, який відображає думку тільки авторів, і Комісія не може нести відповідальність за будь-яке використання інформації, яка тут міститься.

With the support of the Erasmus+ Programme of the European Union within the Jean Monnet Centre of Excellence Project № 611625-EPP-1-2019-1-UA-EPPJMO-CoE "Advancing European Studies in Ukraine: Interdisciplinary Approach".

The European Commission's support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents, which reflect the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

# CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2021

The perceived levels of public sector corruption in 180 countries/territories around the world.



SCORE COUNTRY/TERRITORY

88	Denmark
88	Finland
88	New Zealand
85	Norway
85	Singapore
85	Sweden
84	Switzerland
82	Netherlands
81	Luxembourg
80	Germany
78	United Kingdom
76	Hong Kong
74	Canada
74	Iceland
74	Ireland
74	Estonia
74	Austria
73	Australia
73	Belgium
73	Japan
73	Uruguay
71	France
70	Seychelles
69	United Arab Emirates
68	Bhutan
68	Taiwan

67	Chile
67	United States of America
65	Barbados
64	Bahamas
63	Qatar
62	Korea, South
62	Portugal
61	Lithuania
61	Spain
59	Israel
59	Latvia
59	Saint Vincent and the Grenadines
58	Cabo Verde
58	Costa Rica
57	Slovenia
56	Italy
56	Poland
56	Saint Lucia
55	Botswana
55	Dominica
55	Fiji
55	Georgia
54	Czechia
54	Malta
54	Mauritius
53	Grenada

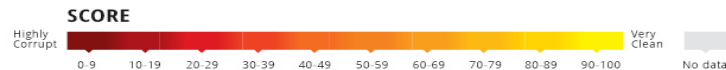
53	Cyprus
53	Rwanda
53	Saudi Arabia
52	Oman
52	Slovakia
49	Armenia
49	Greece
49	Jordan
49	Namibia
48	Malaysia
47	Croatia
46	Cuba
46	Montenegro
45	China
45	Romania
45	Sao Tome and Principe
45	Vanuatu
44	Jamaica
44	South Africa
44	Tunisia
43	Ghana
43	Hungary
43	Kuwait
43	Senegal
43	Solomon Islands
42	Bahrain
42	Benin

42	Burkina Faso
42	Bulgaria
41	Timor-Leste
41	Belarus
41	Trinidad and Tobago
40	India
40	Maldives
39	Kosovo
39	Colombia
39	Ethiopia
39	Guyana
39	Morocco
39	North Macedonia
39	Suriname
39	Tanzania
39	Vietnam
38	Argentina
38	Brazil
38	Indonesia
38	Lesotho
38	Serbia
38	Turkey
37	Gambia
37	Kazakhstan
37	Sri Lanka
36	Cote d'Ivoire
36	Ecuador

36	Moldova
36	Panama
36	Peru
35	Albania
35	Bosnia and Herzegovina
35	Malawi
35	Mongolia
35	Thailand
34	El Salvador
34	Sierra Leone
33	Egypt
33	Nepal
33	Philippines
33	Zambia
33	Algeria
32	Eswatini
32	Ukraine
31	Gabon
31	Mexico
31	Niger
31	Papua New Guinea
30	Azerbaijan
30	Bolivia
30	Djibouti
30	Dominican Republic

30	Laos
30	Paraguay
30	Togo
30	Kenya
29	Angola
29	Liberia
29	Mali
29	Russia
28	Mauritania
28	Myanmar
28	Pakistan
28	Uzbekistan
27	Cameroon
27	Kyrgyzstan
27	Uganda
26	Bangladesh
26	Madagascar
26	Mozambique
25	Guatemala
25	Guinea
25	Iran
25	Tajikistan
24	Lebanon
24	Nigeria
24	Central African Republic
23	Cambodia
23	Honduras

23	Iraq
23	Zimbabwe
22	Eritrea
21	Congo
21	Guinea Bissau
20	Chad
20	Comoros
20	Haiti
20	Nicaragua
20	Sudan
19	Burundi
19	Democratic Republic of the Congo
19	Turkmenistan
17	Equatorial Guinea
17	Libya
16	Afghanistan
16	Korea, North
16	Yemen
14	Venezuela
13	Somalia
13	Syria
11	South Sudan



#cpi2021

www.transparency.org/cpi



# Корупція

Злочин, небезпека та транснаціональний характер якого міжнародне співтовариство вже визнало та вживає заходи для вироблення ефективних заходів боротьби з ним.

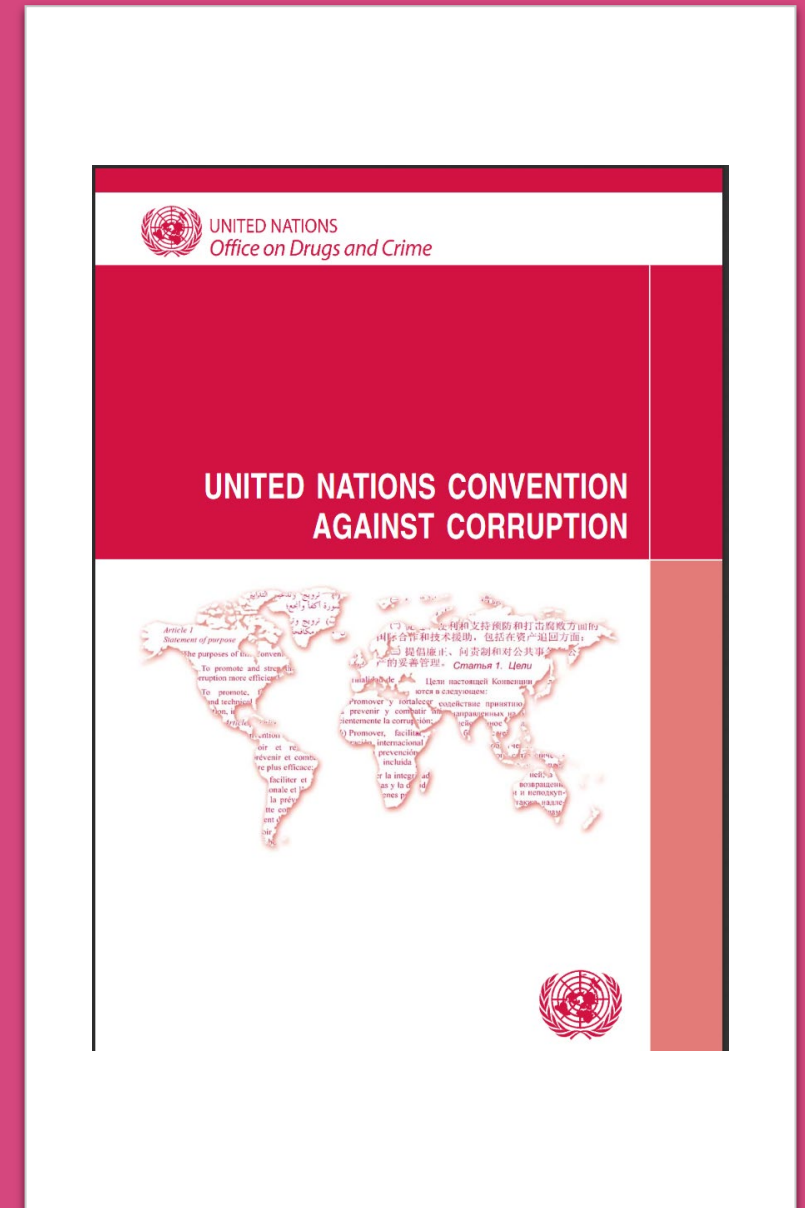
## Корупція (лат. *corruptio* – псування, підкуп) - хабарництво, продажність посадових осіб держави, суспільних та політичних діячів.

- Корупція з'являється разом з державою, її бюрократією.
- Була відома ще із стародавніх часів в Китаї, Єгипті, Іудеї, Римі та Греції.
- Перша династія (3100–2700 рр. до н. е.) **Стародавнього Єгипту** відзначила корупцію в судовій системі.
- Практика існувала і в **Стародавньому Китаї**. У китайській міфології кожне домогосподарство має *Бога Кухні*, який спостерігає за поведінкою його членів. За тиждень до китайського Нового року Бог кухні піднімається на небо, щоб представити свій щорічний звіт Володареві Неба, Нефритовому Імператору. Доля домогосподарства, будь то винагорода чи покарання, залежить від цього звіту. Намагаючись забезпечити хороший звіт, багато домогосподарств намазують пиріг із цукром та медом на зображення Бога-кухні, яку вони тримають у своїх будинках, перед тим, як спалити образ, що в китайській міфології означає, як Бог Кухні може піднятися на небо, щоб зустрітися Нефритовим імператором.
- **Грецький історик** Геродот зазначає, що родина Алкмеонідів підкупила оракул Дельфійських жриць. Починаючи з 1400 року до нашої ери, люди по всій Греції та за її межами приїжджали, щоб на їхні запитання отримати відповідь Піфії, верховної жриці Аполлона. Заможна родина Алкмеонідів запропонувала щедро відбудувати храм Аполлона з “парійського мармуру” після того, як він був зруйнований землетрусом. Натомість Піфія переконала національну державу Спарту допомогти родині завоювати та керувати Афінами. **Оскільки це спрацювало, Арістотель зазначив, що навіть богів можна підкупити!**
- Надзвичайне поширення корупції спонукало держави боротися проти неї.



# Конвенція ООН проти корупції 2003 р.

- є єдиним юридично обов'язковим універсальним інструментом боротьби з корупцією.
- Текст Конвенції був узгоджений під час семи сесій Спеціального комітету з переговорів про Конвенцію проти корупції, що відбулися з 21 січня 2002 року по 1 жовтня 2003 року.
- Конвенція була прийнята Генеральною Асамблеєю **31 жовтня 2003 року.**
- Конвенція охоплює **п'ять основних напрямків:** запобіжні заходи, криміналізація та правозастосування, міжнародне співробітництво, повернення активів та технічна допомога та обмін інформацією.
- Конвенція охоплює **безліч різних форм корупції**, таких як *хабарництво, торгівля впливом, зловживання повноваженнями та різні корупційні акти в приватному секторі*. Основним моментом Конвенції є включення спеціальної глави про повернення активів, спрямованої на повернення активів їх законним власникам, включаючи держави, з яких вони були отримані незаконно.

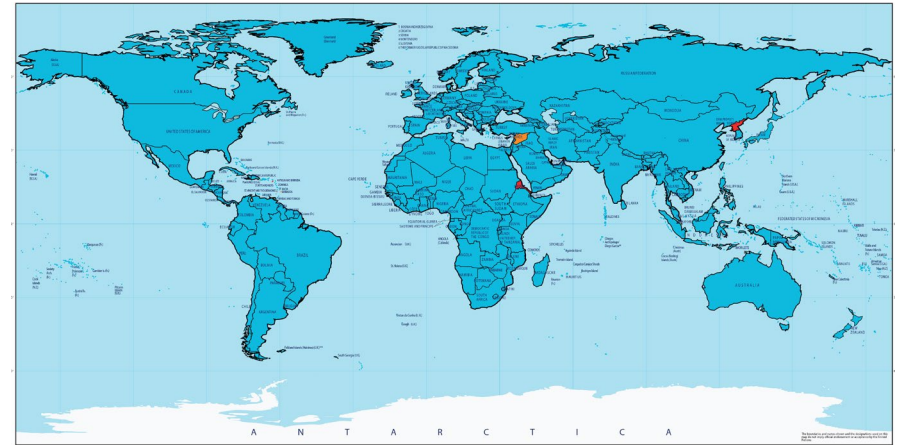


# Набрання чинності: 14.12.2005 р.

Учасники: **189** (на грудень 2021 р.)  
+Європейський Союз

З них 9 держав не ратифікували Конвенцію  
(Андорра, Барбадос, Еритрея, Монако,  
Північна Корея, Сент-Кіттс і Невіс, Сент-  
Вінсент і Гренадини, Сан Маріно, Сирія)

Україна: підписала 11.12.2003 р.,  
ратифікувала 02.12.2009 р.



- States Parties
- Signatories
- Countries that have not signed or ratified the UNCLOS

# Механізм огляду імплементації Конвенції ООН проти корупції (IRM)

- є процесом експертної перевірки, який допомагає державам-учасницям ефективно виконувати Конвенцію. Відповідно до технічного завдання, кожна держава-учасниця переглядається двома колегами - одним із тієї самої регіональної групи -, які обираються жеребкуванням на початку кожного року циклу перегляду.
- Функціонування та діяльність IRM керується та контролюється Групою з огляду імплементації, відкритою міжурядовою групою держав-учасниць, яка є допоміжним органом Конференції держав-учасників Конвенції і була створена разом з IRM у Резолюції 3/1.
- Перший цикл Механізму огляду розпочався у 2010 році та охоплює глави Конвенції про криміналізацію та правоохоронну діяльність та міжнародне співробітництво. Другий цикл, який був розпочатий у листопаді 2015 року, охоплює глави щодо превентивних заходів та повернення активів.
- Управління з наркотиків та злочинності ООН є секретаріатом Механізму огляду
- Кожна держава-учасниця має призначити до 15 урядових експертів для цілей процесу перегляду. Згодом ці експерти проводять огляди від імені своїх держав.
- .



# Україна – 2 цикли огляду

I цикл – (27-29 лютого 2012 р.) –  
Словенія та Польща – Звіт 2013 р.

II цикл – Латвія і Парагвай – 4  
рік циклу (розпочато 2019 р.).

# 1. Рада Європи

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

## **КРИМІНАЛЬНА КОНВЕНЦІЯ ПРО БОРОТЬБУ З КОРУПЦІЄЮ (ETS 173) ВІД 27 СІЧНЯ 1999 Р.**

(набула чинності 1 липня 2002 р.)

- є широкомасштабним документом, спрямованим на координацію в області кримінальної відповідальності щодо великої кількості діянь, пов'язаних з корупцією.
- Конвенція також передбачає додаткові заходи в кримінальному законодавстві і вдосконалення міжнародного співробітництва в переслідуванні злочинів, пов'язаних з корупцією.
- Наразі – 48 ратифікацій.
- Конвенція відкрита для приєднання держав-нечленів (Білорусь, Канада, Ватикан, Японія, Мексика, Марокко, США).
- За її виконанням стежить "**Група держав проти корупції - ГРЕКО**", яка розпочала свою діяльність 1 травня 1999 року. Після того як держави, які ще не вступили до ГРЕКО, ратифікують Конвенцію, вони автоматично стають членами ГРЕКО.

## **Конвенція охоплює такі форми корупційної діяльності, як правило, розглядається як конкретні типи корупції:**

- активний і пасивний підкуп національних і іноземних державних посадових осіб;
- активний і пасивний підкуп національних і іноземних парламентарів і членів міжнародних парламентських асамблей;
- активний і пасивний підкуп в приватному секторі;
- активний і пасивний підкуп співробітників міжнародних організацій;
- активний і пасивний підкуп національних, іноземних і міжнародних суддів і посадових осіб міжнародних судів;
- активне і пасивне використання службового становища в корисливих цілях;
- відмивання доходів здобутих злочинним шляхом, пов'язаних з корупцією;
- злочини, що стосуються операцій з рахунками (фактури, бухгалтерські документи і т.д.), пов'язані з корупційними злочинами.

# Конвенція

- Від держав вимагається забезпечити ефективні і попереджувальні санкції і заходи, включаючи позбавлення волі, які можуть призводити до видачі.
- Юридичні особи також несуть відповідальність за злочини, вчинені для отримання вигоди, і піддаються ефективним кримінальним або некримінальним санкціям, включаючи і грошові штрафи.
- включає положення, що стосуються сприяння корупції і підбурювання, імунітету, критеріїв щодо визначення юрисдикції держав, відповідальності юридичних осіб, створення спеціалізованих антикорупційних органів, захисту осіб, які співпрацюють зі слідством, або з прокуратурою, збору доказів і конфіскації доходів.
- передбачається зміцнення міжнародного співробітництва (взаємної допомоги, видачі і надання інформації) в розслідуванні і покарання у зв'язку з корупційними злочинами.

# Додатковий Протокол поширює дію Конвенції (ETS № 173) на

- арбітражних суддів по торговим, цивільним і інших питань, а також на присяжних засідателів, доповнюючи таким чином положення Конвенції, спрямовані на захист судових органів від корупції.
- держави, Сторони Протоколу повинні вжити необхідних заходів для розгляду в своєму національному законодавстві кримінальної активний і пасивний підкуп національних і іноземних арбітражних суддів і присяжних засідателів.

# КОНВЕНЦІЯ ПРО ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА КОРУПЦІЮ, 1999 Р. (ETS 174, набула чинності 01.11.2003 р.)

- є першою спробою визначити загальні міжнародні норми в галузі цивільного права і корупції. Вона вимагає від Договірних Сторін передбачити у своєму внутрішньодержавному праві *"ефективний засіб правового захисту для осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних дій, що дозволяє їм захищати свої права та інтереси, включаючи можливість відшкодування збитків"* (стаття 1).
- Договір, відкритий для підпису держав членів і держав які не є членами, а також які взяли участь в складанні і у вступі інших держав нечленів і Європейського Союзу. (Ратифікували 35 держав, включаючи 1 державу-нечлена - Біларусь)

# Конвенція розділена на три розділи, які ОХОПЛЮЮТЬ:

- заходи, що вживаються на національному рівні,
- міжнародне співробітництво та контроль за виконанням,
- а також прикінцеві положення.

При ратифікації Конвенції держави зобов'язуються включити її принципи та норми в своє внутрішнє законодавств з урахуванням їх власних конкретних обставин.



# У Конвенції розглядаються такі питання:

- відповідальність (включаючи відповідальність держави за акти корупції, вчинені публічними посадовими особами);
- необережність потерпілого: зменшення компенсації або відмову в ній в залежності від обставин;
- юридична сила угод;
- захист посадових осіб, які повідомляють про корупцію;
- ясність і точність звітів і аудитів;
- отримання доказів;
- розпорядження судів про збереження майна, необхідного для виконання заключного постанови і підтримки статус-кво до рішення питань, що розглядаються;
- Міжнародна співпраця.

# Група держав проти корупції - *ГРЕКО (Group of States against Corruption (GRECO))*



Ціль діяльності є покращення спроможності своїх членів боротися з корупцією шляхом контролю за їх дотриманням антикорупційних стандартів Ради Європи шляхом динамічного процесу взаємної оцінки та тиску з боку колег.

Це допомагає виявити недоліки у національній антикорупційній політиці, провокуючи необхідні законодавчі, інституційні та практичні реформи. GRECO також забезпечує платформу для обміну передовим досвідом у галузі запобігання та виявлення корупції.

## ***Членство в GRECO, яке є розширеною угодою, не обмежується державами-членами Ради Європи.***

- Будь-яка держава, яка брала участь у розробці розширеної часткової угоди, може приєднатися, повідомивши про це Генерального секретаря Ради Європи.
- Більше того, будь-яка держава, яка стає учасницею кримінальних або цивільно-правових конвенцій про корупцію, автоматично приєднується до GRECO та її процедур оцінки.
- В даний час GRECO включає **49 держав-членів** (46 європейських держав, Казахстан та Сполучені Штати Америки).

# Функціонування GRECO регулюється його Статутом та Регламентом.

- Кожна держава-член призначає до двох представників, які беруть участь у пленарних засіданнях GRECO з правом голосу;
- кожен член також надає GRECO перелік експертів, доступних для участі в оцінках GRECO.
- Інші органи Ради Європи також можуть призначати представників (наприклад, Парламентська асамблея Ради Європи).
- GRECO надала статус спостерігача Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) та Організації Об'єднаних Націй - в особі Управління ООН з наркотиків та злочинності (UNODC).
- GRECO обирає свого президента, віце-президента та членів свого бюро, які відіграють важливу роль у розробці робочої програми GRECO та нагляді за процедурами оцінки.

**GRECO здійснює моніторинг всіх своїх членів на рівних за допомогою динамічного процесу взаємної оцінки та тиску з боку інших держав.**

- Механізм GRECO забезпечує скрупульозне дотримання принципу рівності прав та обов'язків серед своїх членів. Усі члени беруть участь у процедурах взаємної оцінки та процедури оцінки відповідності та подають їх без обмежень.

# Моніторинг GRECO включає:

- “горизонтальну” процедура оцінки (всі члени оцінюються в рамках Оціночного циклу), що призводить до прийняття рекомендацій, спрямованих на подальші необхідні законодавчі, інституційні та практичні реформи;
- *процедура оцінки відповідності*, призначена для оцінки заходів, вжитих її членами для реалізації рекомендацій.

**GRECO працює в рамках циклів: раунди оцінки**, кожен з яких охоплює певні теми. Наразі GRECO розпочав п'ять раундів оцінки, що стосуються конкретних положень двадцяти керівних принципів (та пов'язаних з ними положень Конвенції про кримінальна відповідальність за корупцію).

- **Перший оціночний раунд GRECO (2000–2002)** стосувався незалежності, спеціалізації та засобів національних органів, які займаються профілактикою та боротьбою з корупцією. Він також розглядав масштаби та обсяги імунітету державних службовців від арештів, переслідування тощо.
- **Другий раунд оцінки (2003–2006 рр.)** зосереджувався на виявленні, вилученні та конфіскації доходів від корупції, попередженні та виявленні корупції в державному управлінні та запобігання використанню юридичних осіб (корпорацій тощо) як щита для корупції.
- **Третій раунд оцінки** (розпочатий у січні 2007 р.) стосується інкримінацій, передбачених Кримінальною конвенцією про боротьбу з корупцією (ETS 173), прозорості фінансування партій.
- **Четвертий раунд оцінки** (розпочатий у січні 2013 р.) присвячений запобіганню корупції щодо депутатів парламенту, суддів та прокурорів: етичним принципам та правилам поведінки; конфліктам інтересів; забороні або обмеженню певної діяльності; декларуванню активів, доходів, зобов'язань та процентів; виконанню правил щодо конфлікту інтересів; підвищення інформованості).
- **П'ятий раунд** – (розпочатий у січні 2019 р.) стосується запобіганню корупції та сприяння доброчесності в центральних органах влади (вищі виконавчі функції) та правоохоронних органах.

# *Процес оцінювання* проводиться за чітко визначеною процедурою,

- GRECO призначає групу експертів для оцінки конкретного члена.
- Аналіз ситуації в кожній державі проводиться на основі письмових відповідей на питання анкети та інформації, зібраної на зустрічах з державними службовцями та представниками громадянського суспільства під час візиту до держави.
- Після візиту на місцях група експертів складає звіт, який надсилається державі під пильним наглядом для коментарів, перш ніж він нарешті буде переданий GRECO для вивчення та прийняття.
- У висновках звітів про оцінку може бути зазначено, що законодавство та практика відповідають - або не відповідають - положенням, що перевіряються. Висновки можуть призвести до рекомендацій, які вимагають вжиття заходів протягом 18 місяців, або до спостережень, які члени повинні взяти до уваги, але офіційно не зобов'язані звітувати про них у подальшій процедурі дотримання.



## Однією з сильних сторін моніторингу GRECO є те, що виконання рекомендацій вивчається у процедурі оцінки відповідності (*compliance evaluation*)

- Оцінка того, чи була якась рекомендація виконана задовільно, частково чи не була виконана, ґрунтується на звіті про ситуацію, що супроводжується підтверджуючими документами, поданими членом під контролем через 18 місяців після прийняття звіту про оцінку.
- У випадках, коли не всі рекомендації були дотримані, GRECO повторно розглядає стан виконання таких рекомендацій протягом ще 18 місяців.
- Звіти про відповідність та додатки до них, прийняті GRECO, також містять загальний висновок щодо виконання всіх рекомендацій, метою яких є прийняття рішення про припинення процедури оцінки відповідності стосовно конкретного члена.
- Нарешті, Правила процедури GRECO передбачають *спеціальну процедуру*, засновану на поступовому підході, для роботи з членами, відповідь яких на рекомендації GRECO була визнана в цілому незадовільною.

# Україна – член GRECO з 01.01.2006 р.

Представники від України:

- **НОВІКОВ Олександр Федорович** — Голова Національного агентства з питань запобігання корупції, глава делегації
- **РАДІНА Анастасія Олегівна** — голова Комітету Верховної Ради України з питань антикорупційної політики, член делегації (за згодою)
- **КОСТІН Андрій Євгенович** — голова Комітету Верховної Ради України з питань правової політики, заступник члена делегації (за згодою)
- **ЯНЧЕНКО Галина Ігорівна** — заступник голови Комітету Верховної Ради України з питань антикорупційної політики, заступник члена делегації (за згодою).

[\\*Указ Президента України №561/2021 «Про делегацію України для участі в роботі Групи держав Ради Європи проти корупції \(GRECO\)» від 03.11.2021 р.](#)

# *Україна - 4 раунди оцінки:*

- I раунд - 20-24.11.2006;
- II раунд - 20-24.11.2006;
- III раунд - 11-15.04.2011:
- IV раунд – 12-16.12.2016:

# *В результаті візиту – 2017 р. – Звіт за результатами оцінки –31 рекомендація;*

- 26.03.2020 р. - Звіт про виконання Україною рекомендацій за результатами оцінювання у рамках четвертого раунду на тему: «Запобігання корупції стосовно народних депутатів, суддів та прокурорів».

Звітом-оцінкою підсумовано, що Україна виконала **5 з 31 рекомендації GRECO**, 15 рекомендацій виконані частково і 11 не виконані.

Державні органи влади України надали Ситуаційний звіт, що містить інформацію про заходи, вжиті Україною для виконання цих рекомендацій. Цей звіт був отриманий 18.08.2021 р. та разом з додатковою інформацією, поданою владою, став основою для другого Звіту-оцінки.

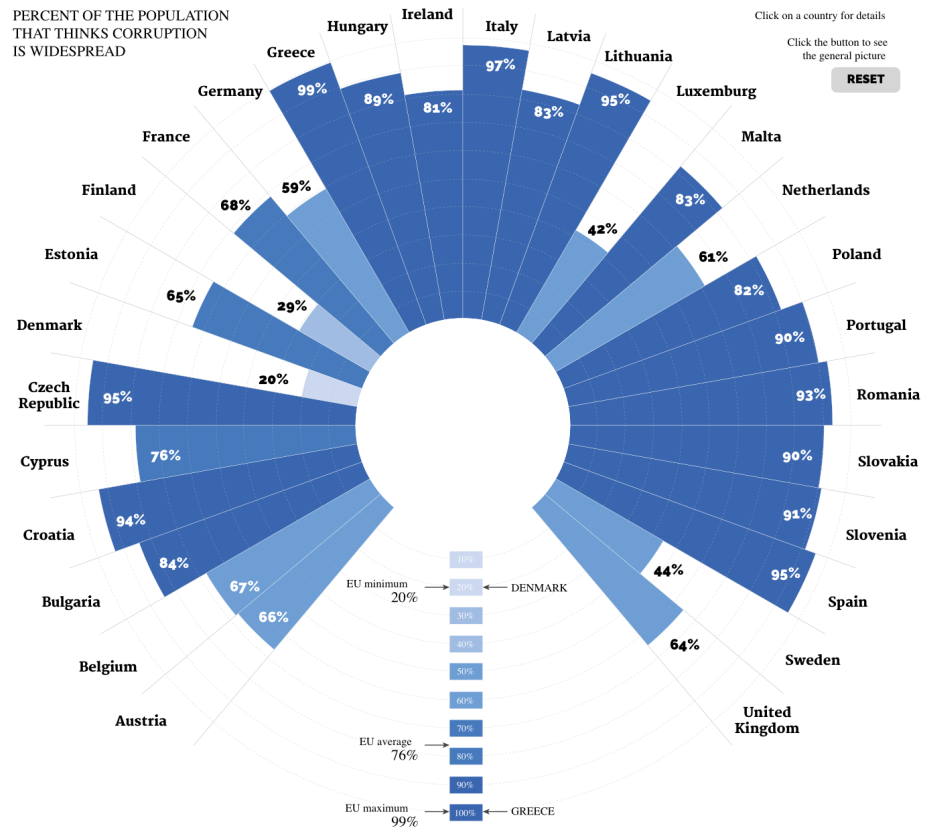
GRECO обрала Швецію (щодо парламентських зібрань) та Вірменію (щодо судових установ) для визначення доповідачів у рамках процедури оцінювання

- 03.12.2021 р. – Другий звіт – Оцінка відповідності: оцінюються заходи, вжиті владою України для виконання рекомендацій у рамках четвертого раунду оцінювання щодо України, який стосується «Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів» (оприлюднено ГРЕКО 28.04.2022 р.)

Підсумовано, що Україна виконала задовільно або в задовільний спосіб **9 з 31 рекомендації GRECO**, 14 рекомендацій виконані частково і 8 не виконані:

*«З огляду на вищенаведене GRECO зауважує, що нинішній рівень відповідності рекомендаціям наразі є «глобально незадовільним» у значенні переглянутого правила 31, пункт 8.3 Правил процедури. Відповідно до пункту 2 підпункту і статті 32 Регламенту GRECO просить главу української делегації надати звіт про заходи, вжиті для виконання невиконаних Рекомендацій (а саме Рекомендацій II-IV, IV-X, XII, XIV, XV, XVII-XIX та XXIII-XXXI) якомога швидше, але – не пізніше 31 грудня 2022 року».*

PERCENT OF THE POPULATION THAT THINKS CORRUPTION IS WIDESPREAD



## 2. Європейський Союз

**Шахрайство та корупція становлять серйозну загрозу безпеці та фінансовим інтересам Європейського Союзу (ЄС).**

Захист цих інтересів є пріоритетом для інституцій ЄС як для найкращого використання грошей платників податків, так і для боротьби з організованою злочинністю та тероризмом, для яких корупція створює благодатний ґрунт.

*Правовою основою боротьби з шахрайством та будь-якою іншою незаконною діяльністю, що зачіпає фінансові інтереси ЄС, є ст. 325 ДФЄС, яка покладає завдання захисту бюджету ЄС як на сам ЄС, так і на держави-члени.*

# На рівні ЄС

- ❑ **Європейське бюро протидії шахрайству (OLAF):**  
проводить незалежні адміністративні розслідування щодо шахрайства, корупції та будь-якої іншої незаконної діяльності, пов'язаної з коштами або доходами ЄС, щоб гарантувати, що гроші платників податків ЄС потрапляють у проекти, які можуть допомогти створити робочі місця та сприяти зростанню в Європі
- ✓ розслідує серйозні порушення поведінки співробітників ЄС та членів інституцій ЄС, тим самим сприяючи зміцненню довіри громадськості до цих установ
- ✓ розробляє політику ЄС щодо боротьби з шахрайством у якості служби Комісії.
  
- ❑ **Європейська прокуратура** перший орган ЄС, який має право проводити кримінальні розслідування та переслідувати шахрайство та корупцію, що зачіпає фінансові інтереси ЄС (Лаура Кевеші – з жовтня 2019 р.).
  
- ❑ **Європейська комісія** через свій Генеральний директорат з питань міграції та внутрішніх справ (ГД у справах внутрішніх справ) займається боротьбою з корупцією як на рівні ЄС, так і на міжнародному рівні.

## ***Директива (ЄС) 2017/1371 Європейського Парламенту та Ради від 5 липня 2017 року про боротьбу з шахрайством, спрямованим проти фінансових інтересів Союзу, кримінально-правовими засобами***

- Мета: створення більш сильної та гармонізованої системи з мінімальними загальними правилами щодо боротьби зі злочинністю, що впливає на бюджет ЄС, а також кращий захист фінансових інтересів ЄС та грошей платників податків по всьому ЄС.
- **Директива стосується:**
  - ✓ шахрайства та інших кримінальних правопорушень, таких як корупція, привласнення чи відмивання грошей, що зачіпають фінансові інтереси ЄС - тобто бюджет ЄС, бюджетні фінансування інститутів, органів, агенств та установ ЄС, створених договорами, або бюджети, якими прямо чи опосередковано керують і контролюються ними;
  - ✓ «**Серйозні правопорушення**» проти загальної системи податку на додану вартість (ПДВ), такі як каруселі з ПДВ (правопорушення, які вважаються серйозними, коли вони пов'язані з територією двох або більше держав ЄС і спричиняють загальну шкоду щонайменше 10 000 000 євро).
  - ✓ Вона також встановлює загальні правила щодо санкцій та строків давності стосовно кримінальних правопорушень, на які поширюється дія цієї Директиви.



## У всіх державах ЄС (крім Данії):

- всі ці правопорушення підлягають покаранню як кримінальні злочини, як і їх замах, а також підбурювання, сприяння та сприяння;
- юридичні особи повинні нести відповідальність за будь-яке кримінальне правопорушення, вчинене для їх вигоди - не виключаючи можливості кримінального провадження проти фізичних осіб, які є винними або які несуть повну відповідальність.

## *Директива (ЄС) 2017/1371* передбачає мінімальні "ефективні, пропорційні та стримуючі" *кримінальні санкції*.

- Сюди входить максимальне покарання не менше 4 років позбавлення волі:
  - ✓ де фінансова шкода бюджету ЄС перевищує межу 100 000 євро;
  - ✓ у будь-яких випадках серйозних правопорушень проти загальної системи ПДВ;
  - ✓ інші серйозні обставини, визначені національним законодавством.
- Якщо кримінальне правопорушення передбачає збитки **на суму менше 10 000 євро**, держави ЄС можуть запровадити санкції, які не є кримінальними.
  - Що стосується **юридичних осіб**, директива передбачає різні інші види санкцій на додаток до штрафів (кримінальних та некримінальних).
- Ці санкції не виключають:
  - ✓ можливість більш жорстких санкцій у національному законодавстві;
  - ✓ здійснення дисциплінарних повноважень компетентними органами щодо державних службовців.
- Директива також стосується наступного:
  - ✓ заморожування та конфіскація коштів та доходів, отриманих від кримінальних правопорушень, що впливають на бюджет ЄС;
  - ✓ встановлення юрисдикції за такі правопорушення;
  - ✓ мінімальні строки давності, що дозволяють проводити розслідування та переслідування, а також дозволяють примусове виконання покарань, призначених після засудження за вчинення цих правопорушень.

**Корупція** створює невизначеність бізнесу, знижує рівень інвестицій і заважає безперебійному функціонуванню внутрішньому ринку. Найголовніше, це підриває довіру до урядів, державних установ та демократії загалом.

- ДФЄС визнає корупцію "єврозлочинном", включаючи її до особливо тяжких злочинів з транскордонним виміром, для яких можуть бути встановлені мінімальні правила щодо визначення кримінальних правопорушень та санкцій (ст. 83.1).
- З прийняттям Стокгольмської програми Комісія отримала політичний мандат для оцінювання зусиль у боротьбі з корупцією та розробки всебічної антикорупційної політики ЄС у тісній співпраці з GRECO.

За останні майже 20 років на рівні Євросоюзу правова база, спрямована на боротьбу проти корупції, стала складатися з наступних елементів:

- ❖ Рамкове рішення Ради 2003/568/ІНА про боротьбу з корупцією в приватному секторі;
- ❖ Конвенція ЄС про боротьбу проти корупції посадових осіб Європейських Співтовариств або посадових осіб держав-членів Європейського Союзу 1997 р.;
- ❖ ЄС приєднався у 2008 р. до Конвенції ООН проти корупції.

# *Рамкове рішення Ради 2003/568/ЈНА про боротьбу з корупцією в приватному секторі*

- передбачає криміналізацію як *активної*, так і *пасивної* корупції у приватному секторі. Юридичні особи можуть нести відповідальність за такі правопорушення.
- **Включення поняття корупції до національного кримінального законодавства:**

Держави-члени ЄС повинні передбачати кримінальну відповідальність за умисні дії, що здійснюються в рамках підприємницької діяльності:

- ✓ **корупція особи:** обіцяючи, пропонуючи або даючи безпосередньо або через посередника особі, яка в будь-якій якості керує або працює для суб'єкта приватного сектору, невинправдану перевагу будь-якого виду для цієї особи або для третьої сторони для того, щоб особа повинна виконати або утриматися від вчинення будь-яких дій, порушуючи її обов'язки ;
- ✓ **вимагання невинправданої переваги:** особа вимагає або отримує, безпосередньо або через посередника, невинправдану перевагу будь-якого виду, або приймає обіцянку такої переваги для себе або для третьої сторони, перебуваючи в будь-якій якості, керуючи або працюючи для суб'єкта приватного сектору, щоб виконати або утриматися від вчинення будь-яких дій, порушуючи свої обов'язки.
- Вищезазначене стосується підприємницької діяльності в рамках прибуткових та неприбуткових організацій. На момент прийняття держави ЄС змогли обмежити сферу діяльності, яка передбачає або може спричинити викривлення конкуренції щодо придбання товарів або комерційних послуг. Це обмеження вже не діє. Обмеження діяли протягом 5 років з 22 липня 2005 року.

# Рамкове рішення Ради 2003/568/ЖНА: Відповідальність юридичних та фізичних осіб

- Метою цього рішення є притягнення до відповідальності не лише фізичних осіб, таких як наймані працівники, а й юридичні особи, такі як підприємства.
- **Що стосується відповідальності фізичних осіб**, держави ЄС повинні забезпечити, щоб за зазначені діяння передбачалось максимальне покарання у вигляді позбавлення волі на строк не менше 1-3 років. Наприклад, якщо в державі ЄС ця поведінка криміналізована до одного року позбавлення волі, а в іншій - до двох років позбавлення волі, обидва випадки відповідають критеріям, встановленим рамковим рішенням. Держави ЄС можуть також застосовувати вищі законодавчі межі для максимального терміну ув'язнення.
- **Право займатися підприємницькою діяльністю** може бути тимчасово призупинено. Підбурювання до вчинення одного з вищезазначених дій або сприяння чи сприяння такій поведінці також повинно бути визнано кримінальним злочином.
- **Юридичні особи можуть бути притягнуті** до відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, якщо вони вчинені на їх користь будь-якою фізичною особою, яка діє в індивідуальному порядку або яка має керівну посаду в юридичній особі на основі:
  - ✓ повноваження представництва юридичної особи;
  - ✓ повноваження приймати рішення від імені юридичної особи;
  - ✓ повноваження здійснювати контроль у межах юридичної особи.

Штрафи для юридичних осіб можуть включати кримінальні або некримінальні штрафи. Більше того, держави ЄС можуть розглянути можливість виключення з права на державні пільги чи допомогу, тимчасове або постійне позбавлення права займатися якоюсь комерційною діяльністю тощо.

## Конвенція ЄС про боротьбу проти корупції посадових осіб Європейських Співтовариств або посадових осіб держав-членів Європейського Союзу 1997 р. Конвенція набула чинності 28 вересня 2005 року, і всі держави-члени ЄС приєдналися до неї.


- Відповідно до конвенції кожна держава ЄС повинна вжити необхідних заходів для **криміналізації** як **активної**, так і **пасивної корупції** з боку службовців ЄС. Конвенція охоплює як **участь**, так і **підбурювання** до будь-якої з цих форм корупції.
- **Санкції** повинні бути ефективними, пропорційними та переконливими. Крім того, держави ЄС повинні дозволити керівникам підприємств або будь-яким особам, які мають повноваження приймати рішення або здійснювати контроль у межах бізнесу, оголошувати **кримінальну відповідальність** у випадках активної корупції особою, яка перебуває під їх владою, яка діє від імені бізнесу.
- Кожна держава ЄС повинна встановити свою **юрисдикцію** щодо правопорушень відповідно до зобов'язань, що випливають з цієї конвенції, коли: правопорушення вчинено повністю або частково на її території; правопорушник - це один з її громадян або одна з посадових осіб; правопорушення вчинено проти чиновників ЄС або національних службовців або проти члена інституту ЄС, який також є одним з її громадян; злочинець - це посадова особа ЄС, яка працює в інституті, установі чи органі ЄС, штаб-квартира якої знаходиться у відповідній державі ЄС.
- Якщо будь-яка процедура у зв'язку зі злочином відповідно до зобов'язань, що випливають з конвенції, стосується принаймні 2 держав ЄС, ці держави повинні співпрацювати у розслідуванні та переслідуванні та при виконанні накладеного покарання.
- Держави ЄС повинні застосовувати принцип, згідно з яким жоден особа **не була притягнена двічі за одне і те ж правопорушення** (також відомий як принцип *ne bis in idem*), але можливі винятки з цього принципу.
- Держави ЄС можуть прийняти внутрішні правові механізми, які виходять за межі зобов'язань, викладених у конвенції.
- **У разі виникнення суперечок** між державами ЄС щодо тлумачення або застосування конвенції та за відсутності взаємного вирішення справи питання повинне бути розглянуте Радою, як зазначено у Розділі IV Договору про Європейський Союз. Якщо Рада не знайшла рішення протягом 6 місяців, 1 зі сторін спору може передати справу до Суду Європейського Союзу. Цей Суд також має юрисдикцію у спорах між державою ЄС та Європейською комісією.

## У червні 2011 р. Комісія запровадила механізм періодичної оцінки зусиль держав щодо боротьби проти корупції

- , який має допомогти створити необхідний підґрунтя для більш серйозних політичних зобов'язань з боку всіх органів, які мають право приймати рішення в ЄС.
- Такий механізм, що є частиною більш широкого антикорупційного пакету, повинен дати можливість здійснювати періодичну оцінку зусиль держав-членів, спрямованих проти корупції, з метою заохочення політичної волі, сприяння посиленню антикорупційних заходів та поглиблення взаємної довіри.
- **Звіт ЄС про боротьбу з корупцією, опублікований у 2014 році**, продемонстрував, що характер і масштаби корупції різняться в залежності від держави ЄС та що ефективність антикорупційної політики є абсолютно різною. Звіт також показав, що корупція заслуговує на більшу увагу у всіх державах ЄС.
- З тих пір **Звіт про боротьбу з корупцією ЄС** слугує основою для діалогу з національними органами влади, а також інформування про більш широкі дебати по всій Європі.

*У лютому 2017 року Звіт було вирішено більше не готувати. У внутрішньому листі до голови Комітету парламенту ЄС з питань громадянської свободи, депутата Європарламенту Клода Мораеса віце-президент Комісії Франс Тіммерманс стверджував, що перший і єдиний звіт, опублікований у 2014 році, забезпечив основу для поглибленої роботи та консультацій у рамках боротьби ЄС з корупцією.*





**Директива (ЄС) 2019/1937 про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства ЄС**  
застосовується з 16 грудня 2019 року повинна була бути імплементована у державах-членах ЄС до 17 грудня 2021 року (звіт до 17 грудня 2023 р.).

- встановлює правила та процедури для захисту "викривачів", осіб, які повідомляють інформацію, яку вони отримали в контексті професійної діяльності на предмет порушень законодавства ЄС у ключових сферах політики. Порушення включають як протиправні дії чи бездіяльність, так і зловживання.
-


# Директива 2019/1937 охоплює повідомлення про:

- порушення правил у наступних сферах: фінансових послуг, продуктів та ринків державних закупівель; запобігання відмиванню грошей та фінансуванню тероризму; безпека продукції та дотримання правил безпеки транспорту в залізничному, автомобільному, морському та внутрішніх водах, захист навколишнього середовища, починаючи від поводження з відходами, закінчуючи радіаційним захистом та ядерною безпекою, безпека харчових продуктів та кормів, охорона здоров'я тварин, охорона здоров'я, включаючи права пацієнтів та контроль за тютюном, захист споживачів, захист приватного життя та персональних даних, безпека та інформаційні системи; порушення, що зачіпають фінансові інтереси ЄС; порушення, що стосуються внутрішнього ринку, включаючи порушення конкуренції ЄС та правил державної допомоги, а також порушення національних правил оподаткування підприємств.
  - Директива доповнює спеціальне законодавство ЄС, яке вже включає норми щодо повідомлень про порушення (зокрема, щодо фінансових послуг, відмивання грошей, фінансування тероризму, безпеки транспорту та захисту навколишнього середовища).
-



# Директива 2019/1937 не:

- впливає на відповідальність урядів ЄС захищати свою національну безпеку;
  - впливає на законодавство ЄС або національне законодавство про захист секретної інформації, професійні таємниці між клієнтом та адвокатом та пацієнтом та лікарем, таємниці судового провадження або кримінально-процесуальні норми;
  - Замінює національні правила щодо прав працівників консультуватися зі своїми представниками або профспілками.
-



## Законодавство охоплює широке коло осіб, які працюють у приватному та державному секторах, включаючи тих, хто повідомляє про порушення після закінчення трудових відносин:

- ✓ працівників, самозайнятих людей, акціонерів, осіб, що належать до адміністративних, управлінських та наглядових органів бізнесу, волонтерів, слухачів та претендентів на роботу;
  - ✓ особи, які конфіденційно допомагають викривачам, особи, пов'язані з викривачем, які можуть зазнати помсти на роботі, та юридичні особи, пов'язані з викривачем.
- 
- Такі особи отримують захист, якщо вони розголошують своє занепокоєння, за умови що вони:
    - ✓ спочатку повідомляють (внутрішньо та) зовні, але жодних дій не вживається;
    - ✓ обґрунтовано вважають, що існує безпосередня або очевидна небезпека для суспільних інтересів, ризик помсти чи невелика ймовірність належного вирішення їх проблеми.
-

# Організаційні засоби щодо поширення повідомлення включають:

- **внутрішні канали:** усі приватні компанії з 50 і більше співробітниками і, в принципі, всі державні структури повинні створити ефективні канали повідомлення, забезпечуючи конфіденційність; державні установи з кількістю працівників менше 50 та муніципалітети з населенням менше 10 000;
  - **зовнішні канали:** відповідні національні органи повинні встановити канали повідомлень, що забезпечують конфіденційність;
  - **подальші процедури та терміни обробки повідомлень,** отриманих за внутрішніми та зовнішніми каналами. До них належать:
    - ✓ обов'язок не розголошувати особу, яка повідомила про це, за винятком суворо обмежених обставин
    - ✓ відповідність законодавству ЄС про захист даних
    - ✓ записи кожного отриманого усного чи письмового повідомлення.
-

## Щоб претендувати на **правовий захист**, особа повинна:

- мати обґрунтовані підстави вважати, що інформація, яку вони повідомляють, охоплюється законодавством та відповідає дійсності на момент складання повідомлення;
- повідомляти про порушення компетентним органам, використовуючи внутрішні або зовнішні канали. Викривачам рекомендується спочатку повідомляти внутрішньо (всередині організації), де порушення можна ефективно усунути внутрішньо і коли вони вважають, що немає ризику помсти. Однак вони можуть вибрати, чи повідомляти спочатку внутрішньо, чи безпосередньо повідомляти зовні компетентним органам.

# Викривачі:

- захищаються від усіх форм помсти, таких як звільнення, зниження в посаді, залякування та включення до чорного списку;
- Повинні мати доступ до відповідних заходів підтримки, зокрема незалежної інформації та порад та правової допомоги відповідно до правил ЄС щодо правової допомоги у кримінальних та транскордонних цивільних процесах;
- мати доступ до відповідних виправних заходів, таких як тимчасове полегшення та імунітет від відповідальності за порушення положень про нерозголошення в їхніх контрактах.

# Держави ЄС повинні:

- забезпечити наявність відповідних внутрішніх та зовнішніх каналів повідомлень;
  - вжити необхідних заходів, щоб запобігати будь-яким видам помсти проти викривача;
  - поважати право на ефективний засіб правового захисту, справедливий судовий розгляд, презумпцію невинуватості та право на захист осіб, яких стосуються звинувачення у повідомленнях;
  - передбачити ефективні, пропорційні та стримуючі покарання за порушення певних правил Директиви, наприклад, для осіб, які перешкоджають повідомленню або відповідають за викривачів;
  - транспонувати директиву та повідомити Європейську Комісію про **заходи щодо транспонування до 17 грудня 2021 року**; з можливим звільненням від транспонування положень про зобов'язання приватних компаній, що мають від 50 до 249 працівників створити свої внутрішні канали повідомлення до 17 грудня 2023 року;
  - надавати Комісії щорічні дані про кількість отриманих звітів та відкритих розслідувань та їх результати та фінансові наслідки.
-



**ОПИТУВАЛЬНИК**  
**ІНФОРМАЦІЯ, ЗАПИТАНА ЄВРОПЕЙСЬКОЮ КОМІСІЄЮ В УРЯДУ УКРАЇНИ ДЛЯ ПІДГОТОВКИ ВИСНОВКУ ПРО ЗАЯВКУ**  
**УКРАЇНИ НА ЧЛЕНСТВО В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ**  
**ЧАСТИНА I. КВІТЕНЬ 2022 Р.**



# Висновок Комісії щодо заявки України на членство в Європейському Союзі ( [17.6.2022, COM\(2022\) 407 final](#) )

- 1.3. Верховенство права:

- в) Боротьба з корупцією:

*«Підвищення прозорості та превентивні заходи принесли відчутні результати у зменшенні простору для корупції в різних секторах. Тим не менш, багато проблем залишаються. Корупція залишається серйозною проблемою, яка потребує постійної уваги, оскільки тягне значні витрати для державного бюджету, бізнесу та населення, перешкоджає внутрішнім та іноземним інвестиціям і підриває верховенство права.»*

# Висновок Комісії щодо заявки України на членство в Європейському Союзі: аналіз опитувальника

1. Україна учасник конвенцій ООН та Ради Європи в сфері боротьби з корупцією, член Греко (низка рекомендацій не виконується);
2. Всі форми корупції криміналізовані;
3. Антикорупційна стратегія 2020-2024 (Закон прийнятий ВРУ 20.06.2022 р.);
4. Успішні реформи запобігання корупції та захисту держбюджету (держзакупівлі – Pro-Zzoro, держслужба, енергетика, банківська справа, охорона здоров'я).
5. Спеціалізовані антикорупційні інститути (НАБУ, САП, АРМА, Антикорупційний суд).
6. Кількість вердиктів проти високопосадовців (з 2019 р. – 72, остаточних вироків – 39).
7. Закон «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» від 23.09.2021 р. (набрав чинності 7 листопада 2021 р. і має діяти протягом 10 р. з 7 травня 2022 р.)

**Висновок Комісії –**  
*...Тому Комісія  
рекомендує надати  
Україні статус  
кандидата за  
умови вжиття  
наступних кроків:*

...

- подальше посилення боротьбу з корупцією, зокрема на високому рівні, шляхом активних та ефективних розслідувань, а також надійного досвіду переслідувань і засуджень; завершити призначення нового керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури шляхом затвердження визначеного переможця конкурсу та розпочати та завершити процес відбору та призначення нового Директора Національного антикорупційного бюро України;

...

- виконання Закону України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» для обмеження надмірного впливу олігархів на економічне, політичне та суспільне життя; це має бути зроблено юридично обґрунтованим способом, враховуючи майбутній висновок Венеціанської комісії щодо відповідного законодавства;



ДЯКУЮ ЗА УВАГУ