

ПАЦКАН В.В.

доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
(Ужгородський національний
університет)

УДК 342.9+343.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.6.80>

ДО ПИТАННЯ ЗВ'ЯЗКУ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ТА КОРУПЦІЇ

Стаття присвячена дослідженню критично важливого взаємозв'язку між верховенством права та корупцією, підкреслюючи їх фундаментальне значення для розвитку демократичного суспільства. У роботі розглядається роль «Rule of Law Report» (Звіту про верховенство права) Європейського Союзу як ключового інструменту для оцінки та вдосконалення антикорупційних механізмів у державах-членах ЄС.

Визначено, що корупція розуміється як зловживання довіреною владою для приватної вигоди. Це визначення охоплює широкий спектр неправомірних дій, включаючи хабарництво, розкрадання, кумівство та інші форми зловживання службовим становищем. Важливо зазначити, що корупція може проявлятися на різних рівнях суспільства – від дрібних адміністративних порушень до масштабних схем на найвищих щаблях влади.

Доводиться, що верховенство права в контексті подолання корупції важливе з огляду на його здатність створювати інституційні та правові механізми, які обмежують можливості для корупційних дій, забезпечують прозорість державних процесів та сприяють підзвітності посадових осіб, тим самим формуючи середовище, несприятливе для розвитку корупційних практик у всіх сферах суспільного життя.

Встановлено, що Звіт про верховенство права – це ключовий інструмент Європейського Союзу для оцінки та моніторингу стану верховенства права в державах-членах ЄС. Цей щорічний звіт охоплює чотири основні напрямки: систему правосуддя, антикорупційні рамки, плюралізм ЗМІ та інші інституційні питання, пов'язані із системою стримувань і противаг. Звіт відіграє важливу роль у виявленні проблем та сприянні діалогу між ЄС та державами-членами щодо зміцнення верховенства права, включаючи питання боротьби з корупцією.

У статті також розглядається взаємодія між Звітом про верховенство права та іншими інструментами ЄС, зокрема Планами відновлення та стійкості (RRPs). Підкреслюється важливість комплексного підходу до зміцнення правових інститутів та практик як ключового елементу ефективної антикорупційної стратегії.

Ключові слова: верховенство права, корупція, Європейський Союз, Звіт про верховенство права, антикорупційні механізми.

Patskan V.V. On the issue of the ties between the rule of law and corruption

The article is devoted to the study of the critical relationship between the rule of law and corruption, emphasizing their fundamental importance for the development of a democratic society. The paper examines the role of the European Union's "Rule of Law Report" as a key tool for assessing and improving anti-corruption mechanisms in EU Member States.



It is defined that corruption is transformed into the abuse of entrusted power for private gain. This definition covers a wide range of wrongdoings, including bribery, embezzlement, nepotism and other forms of abuse of office. It is important to note that corruption can manifest itself at different levels of society – from minor administrative violations to large-scale schemes at the highest levels of government.

The rule of law is shown to be important in the context of combating corruption due to its ability to create institutional and legal mechanisms that limit opportunities for corrupt practices, ensure transparency in government processes and promote accountability of officials, thereby creating an environment that is unfavorable for the development of corrupt practices in all spheres of public life.

The Rule of Law Report is established as a key tool of the European Union for assessing and monitoring the state of the rule of law in the EU Member States. This annual report covers four main areas: the justice system, the anti-corruption framework, media pluralism and other institutional issues related to the system of checks and balances. The report plays an important role in identifying problems and facilitating dialogue between the EU and the Member States on strengthening the rule of law, including on the issue of combating corruption.

The article also examines the interaction between the Rule of Law Report and other EU instruments, in particular the Recovery and Resilience Plans (RRPs). It highlights the importance of a comprehensive approach to strengthening legal institutions and practices as a key element of an effective anti-corruption strategy.

Key words: rule of law, corruption, European Union, Rule of Law Report, anti-corruption mechanisms.

Постановка проблеми. Корупція залишається однією з найгостріших проблем сучасного суспільства, підриваючи основи демократії та економічного розвитку. У цьому контексті особливої актуальності набуває дослідження зв'язку між верховенством права та корупцією. Верховенство права, як фундаментальний принцип правової держави, відіграє ключову роль у створенні середовища, несприятливого для корупційних практик. Ефективна боротьба з корупцією не лише сприяє економічному зростанню та соціальній справедливості, але й зміцнює довіру громадян до державних інституцій. Саме тому вивчення взаємозв'язку між верховенством права та подоланням корупції є критично важливим для розробки ефективних стратегій протидії цьому негативному явищу та побудови справедливого суспільства.

У контексті дослідження зв'язку між верховенством права та корупцією важливо також вивчати вплив «Rule of Law Report» (Звіту про верховенство права), який щорічно видається Європейською комісією. Цей звіт надає комплексну оцінку стану верховенства права в країнах-членах ЄС, включаючи аналіз антикорупційних заходів та їхньої ефективності. Вивчення цього документу дозволяє краще зрозуміти європейські стандарти та практики у сфері боротьби з корупцією, а також оцінити прогрес та виклики у впровадженні принципів верховенства права. Аналіз «Rule of Law Report» може надати цінні інсайти для розробки та вдосконалення національних антикорупційних стратегій, особливо для країн, що прагнуть інтеграції з Європейським Союзом.

Стан опрацювання проблематики. Серед науковців-правників, які досліджували питання зв'язку між верховенством права та корупцією, можна виділити таких вчених С.Роуз-Аккерман, Р.Клітгаард, П.Еванс, Д. Кауфманн, М.Лапаєва, Є.Невмержицький, М.Хавронюк, В.Тацій, М.Мельник та інші.

Мета статті – дослідити взаємозв'язок між верховенством права та корупцією, аналізуючи вплив правових механізмів на запобігання та протидію корупційним практикам у контексті розвитку демократичного суспільства та європейської інтеграції.

Виклад основного матеріалу. Корупція є складним явищем, яке руйнує економічну інфраструктуру, розмиває громадську довіру, підриває функціональність демократичних



інститутів, ставить під загрозу верховенство права та перешкоджає досягненню економічного розвитку [1]. Корупція є серйозним злочином, який відбувається скрізь у нашому світі. Вона має різні форми та типи. Вона відома як значна геополітична криза, яка скидає різні уряди. Крім того, вона викликає масові публічні демонстрації в Ірані, Іраку, Сирії, Афганістані, Болгарії, Румунії та Чехії.

Для більшості людей у всьому світі корупція означає хабарництво. Іншими словами, люди вважають, що визначення корупції обмежується хабарництвом [2]. Це включає в себе кумівство, вимагання, шахрайство, відмивання грошей і зловживання державною владою для отримання відсотків.

Одним із стандартних визначень корупції є зловживання державною владою для приватної вигоди, яке використовує Світовий банк [3, с. 8]. Не слід робити висновок, що корупція обмежена державним сектором національної економіки, а приватний сектор має імунітет і захищений від корупції.

Transparency International (TI) опублікувала одне з найпоширеніших визначень корупції. Тут корупцію визначають як зловживання довіреною владою в приватних інтересах [4]. Це визначення є досить широким і охоплює політиків, державних службовців, приватні компанії та їх адміністраторів. Велика корупція – це найгірший формат корупції, який впливає на політиків і осіб, які приймають рішення в країні, і збагачує системну корупцію.

Концепція верховенства права займає центральне місце в Статуті Організації Об'єднаних Націй. Хоча термін «верховенство права» не міститься в самому Статуті, у преамбулі до нього наголошується на створенні правових систем, у яких підтримується справедливість і повага до міжнародного права [5, с. 763].

Відповідно, формулювання «справедливість і повага до міжнародного права» можна тлумачити як іншу назву для верховенства права в міжнародних відносинах.

У Статуті також проголошено, що головною метою ООН є приведення мирних засобів, які відповідають з принципами справедливості та міжнародного права.

Ще одним правовим інструментом, який підкреслює важливість верховенства права та підтверджує його зв'язок із реалізацією прав людини, є Загальна декларація прав людини. У декларації чітко зазначається, що принцип верховенства права – це справді захист прав людини та їх здійснення [6].

Зобов'язання зміцнювати верховенство права підтверджується консенсусом у Декларації про верховенство права, прийнятій Генеральною Асамблеєю ООН на своїй 67-й сесії, присвяченій верховенству права. Декларація включає підтвердження державами-членами щодо необхідності дотримання верховенства права та висловлює, що цей принцип однаково стосується всіх держав та неурядових організацій, включаючи самі органи ООН. Відповідно, верховенство права має керувати та становити передбачуваність і законність у всій їхній діяльності [7].

Що ж стосується рівня ЄС, то єдиним прямим зв'язком компетенції ЄС у сфері боротьби з корупцією буде стаття 83(1) Договору про функціонування ЄС, яка визнає корупцію «євро-злочином», посиляючись на ті особливо серйозні злочини з транскордонним виміром, для яких ЄС може встановлювати мінімальні правила щодо визначення відповідного правопорушення та санкцій [8].

Таким чином, це положення уповноважує ЄС приймати законодавство на цю тему. Однак на сьогоднішній день прийняте законодавство стосується виключно корупції в її кримінальному розумінні, здебільшого передбачаючи мінімальні норми покарання за неї, і виключно тоді, коли вона становить загрозу фінансовим інтересам ЄС.

Звіт про верховенство права в даному контексті є однією з головних ініціатив, висунутих президентом Європейської комісії Урсулою фон дер Ляєн, коли вона вступила на посаду в 2019 році. З моменту свого першого видання в 2020 році він став основним інструментом для захисту верховенства права в усьому світі [9].

Звіт про верховенство права є превентивним інструментом, який визначає як позитивні, так і негативні тенденції та ключові події в цій сфері в країнах-членах ЄС. Це частина



Європейського механізму верховенства права, який сприяє щорічному діалогу щодо верховенства права між Комісією, Радою, Європейським парламентом, державами-членами ЄС (національними урядами, а також національними парламентами) та іншими зацікавленими сторонами, такими як незалежні установи, асоціації, громадянське суспільство та наукові кола. Звіт має чотири стовпи. Окрім системи правосуддя, плюралізму ЗМІ та інших інституційних питань, пов'язаних із системою стримувань і противаг, він охоплює систему боротьби з корупцією. Таким чином, звіт був особливо корисним для посилення антикорупційної політики Комісії.

З моменту свого створення Звіт про верховенство права негайно розширив антикорупційний інструментарій ЄС. Він надає повну картину антикорупційної політики в країнах-членах ЄС. Комплексний підхід до боротьби з корупцією вимагає поєднання превентивних і репресивних заходів, включаючи надійну правову та інституційну базу, достатню адміністративну та судову спроможність, ефективні розслідування та судове переслідування, а також чітку політичну волю для забезпечення дотримання антикорупційної бази. Також необхідні надійні та ефективні заходи доброчесності, щоб мінімізувати простір для корупції. У Звіті про верховенство права аналізуються ці питання шляхом поглибленого розгляду трьох основних сфер, які мають вирішальне значення для надійної антикорупційної політики: інституційна та стратегічна структура, запобігання корупції та придушення корупції.

Важливість підтримки ефективної та скоординованої антикорупційної політики визнається міжнародним правом. Національні антикорупційні стратегії можуть забезпечити дотримання країнами комплексного, узгодженого та інтегрованого підходу, що дозволяє включити антикорупційні положення в усі відповідні сектори політики. Більшість держав-членів ЄС наразі мають національні стратегії боротьби з корупцією.

Конкретно Звіт про верховенство права розглядає зміст цих стратегій: чи є вони комплексними та цілісними? Він також аналізує, чи охоплюють вони як запобігання, так і придушення корупції: чи вони спрямовані на всі відповідні сектори та конкретні групи, де це необхідно? Наявність плану дій, що супроводжується достатніми ресурсами та примусовими заходами, також є ключовим показником. Комісія також перевіряє, чи належним чином реалізуються стратегія та плани дій на місцях.

Ефективна реакція на корупцію залежить від надійної правової та адміністративної антикорупційної бази, а також від сильних і незалежних інституцій, які забезпечують дотримання правил. Таким чином, аналіз інституційних рамок зосереджується на існуванні спеціалізованих органів щодо запобігання та придушення корупції; Хоча вони не є обов'язковими за міжнародними рамками, вони можуть відігравати ключову роль у боротьбі з корупцією. У звіті аналізується, чи відбулися відповідальні установи суттєвих змін у звітному періоді та чи мають вони достатні ресурси (як матеріальні, так і кадрові). Він оцінює, чи національні органи влади ефективно співпрацюють з іншими країнами ЄС та Європейською прокуратурою (EPPO) і Європейським офісом по боротьбі з шахрайством (OLAF) у справах про корупцію. Це важливі показники належного функціонування інституційної бази у боротьбі з корупцією.

Що стосується законодавства, то у звіті аналізуються можливі прогалини в кримінальному законодавстві чи запобіжній системі. Він також розглядає поточні законодавчі зміни, які можуть вплинути на загальну боротьбу з корупцією.

Профілактика допомагає створити культуру доброчесності, в якій не допускається корупція та безкарність. Це зменшує потребу в кримінальних репресіях і має ширші переваги, наприклад, у збільшенні довіри суспільства до інститутів. Заходи, які забезпечують прозорість і чесність, наприклад правила щодо декларування активів і інтересів, можуть допомогти виявити і навіть запобігти фактичній корупції. І навпаки, недоліки доброчесності, включно з нерозкритим конфліктом інтересів, можуть призвести до корупції, якщо їх не усунути. У всіх цих сферах переважні міжнародні та європейські стандарти, як це встановлено Конвенцією ООН проти корупції (UNCAC), ОЕСР та Радою Європи, є ключовими вказівками для аналізу Комісії у Звіті про верховенство права.



Конкретно, ефективні підходи до боротьби з корупцією базуються на заходах щодо підвищення прозорості, етики та доброчесності, а також на регулюванні конфліктів інтересів, лобіювання та «обертювих дверей». У Звіті про верховенство права аналізується, чи має держава-член систему запобігання та вирішення конфліктів інтересів, тобто ситуацій, у яких державний службовець має приватні чи професійні інтереси, які можуть заважати неупередженій та об'єктивній діяльності його/її обов'язки. Він також контролює, чи підпорядковуються урядовці та члени парламенту певним правилам доброчесності, таким як кодекси поведінки та правила щодо запобігання конфлікту інтересів і несумісності з іншими видами діяльності.

Лобістська діяльність – хоча й є легітимною формою політичної участі – має супроводжуватися суворими вимогами щодо прозорості та доброчесності, щоб забезпечити підзвітність та участь у прийнятті рішень відповідно до міжнародних стандартів. Правила щодо «обертювих дверей» або переміщення посадових осіб (вищого рівня) між державним і приватним секторами можуть сприяти подальшому зміцненню запобіжної антикорупційної системи.

Декларації про майно та інтереси державних службовців сприяють прозорості та підзвітності державного сектору та є важливими інструментами для сприяння доброчесності та запобігання корупції (їх також розглядають у Звіті). У більшості держав-членів діють правила, які гарантують, що посадові особи державного сектору зобов'язані розкривати інформацію про активи та інтереси. Однак існують значні відмінності в масштабі, прозорості та доступності розкритої інформації, а також у рівні та ефективності заходів перевірки та примусу.

Нарешті, особливої уваги заслуговують сфери високого корупційного ризику. Вразливими секторами є, наприклад, охорона здоров'я, будівництво та/або містобудування. Уряди, зокрема під час державних інвестицій, мають враховувати ці зони високого ризику. Території, які є точками тиску для організованих злочинних груп, наприклад, порти, також потребують постійного моніторингу. Інші сфери ризику стосуються, наприклад, фінансування політичних партій, а також схем громадянства і проживання інвесторів.

З точки зору придушення корупції, спроможність правоохоронних органів, органів прокуратури та судової системи забезпечити виконання положень антикорупційного кримінального законодавства є важливою для ефективної боротьби з корупцією. Це центральний пункт Звіту про верховенство права, як і спеціалізація правоохоронних органів або прокуратури.

У звіті також розглядаються ключові процедурні питання: чи існують перешкоди для ефективного кримінального розслідування та судового переслідування корупціонерів, наприклад, надмірно громіздкі або нечіткі положення про зняття імунітету чи занадто короткі строки давності?

Нарешті, наявність серйозної історії розслідувань і судових переслідувань, які призводять до стримуючих санкцій шляхом винесення остаточних вироків, зокрема у справах про корупцію на високому рівні, має важливе значення для визначення ефективності системи кримінального правосуддя в боротьбі з корупцією.

Якісна оцінка Комісії у Звіті про верховенство права зосереджується на значних змінах. Очікується, що у 2022 році Звіти про верховенство права включатимуть рекомендації, надані кожній державі-члену ЄС. Ці рекомендації будуть спрямовані на підтримку держав-членів у їхніх зусиллях просувати поточні або заплановані реформи, заохочувати позитивні зміни та допомагати визначити, де слід покращити чи виконати подальші дії. можуть знадобитися останні зміни або реформи.

Звіт про верховенство права сам по собі є важливим превентивним інструментом; це допомагає захищати верховенство права в ЄС і покращувати політику боротьби з корупцією. Однак існують також чіткі зв'язки з іншими заходами чи інструментами.

Плани відновлення та стійкості (RRPs), механізм у кожній державі-члені ЄС для доступу до коштів із Фонду відновлення та стійкості, містять кілька етапів, пов'язаних із



боротьбою з корупцією. Ці етапи часто можуть бути пов'язані з недоліками або недоліками, виявленими в Доповідь про верховенство права, і між обома інструментами існує важлива взаємодія. Зокрема, RRP були узгоджені з самими державами-членами, але встановлювали чіткі умови для виконання етапів (і пов'язаних платежів). Основні етапи – від запровадження законодавства про лобіювання до реформування Антикорупційної комісії чи виділення додаткових ресурсів певним інституціям – допомагають розвивати антикорупційну базу через чіткий діалог і співпрацю з державами-членами [10].

Висновки. Підсумовуючи наведене, можна зазначити, що взаємозв'язок між верховенством права та корупцією є фундаментальним для розуміння ефективності антикорупційних заходів. Верховенство права створює основу для прозорості, підзвітності та справедливості в суспільстві, що є ключовими факторами у запобіганні та боротьбі з корупцією.

Звіт про верховенство права ЄС виступає важливим інструментом для оцінки та вдосконалення антикорупційних механізмів, підкреслюючи необхідність комплексного підходу до зміцнення правових інститутів та практик. Антикорупційний компонент звіту є ключовим інструментом моніторингу для Комісії у сфері запобігання та боротьби з корупцією. Перш за все, зроблена оцінка може спонукати держави-члени до проведення важливих реформ, а планований процес надання рекомендацій зробить виконання такого Звіту ще більш ефективним. Звіт також може виявитися корисним для інших процесів, таких як Плани відновлення та стійкості.

Ефективна боротьба з корупцією вимагає не лише законодавчих змін, але й практичного впровадження принципів верховенства права на всіх рівнях державного управління. Це включає посилення незалежності судової системи, забезпечення прозорості державних процесів та створення ефективних механізмів контролю. Таким чином, зміцнення верховенства права є невід'ємною частиною стратегії подолання корупції та побудови справедливого, демократичного суспільства.

Список використаних джерел:

1. How to Fight Corruption and Uphold the Rule of Law. Centre for European Reform. URL: <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2021/how-fight-corruption>
2. Basic Guide to Anti-Corruption. URL: <https://www.u4.no/topics/anti-corruption-basics/basics>
3. Tanzi V. Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures. *IMF Working papers*. 1998. No.1998/063. P. 1-39. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/Corruption-Around-the-World-Causes-Consequences-Scope-and-Cures-2583>
4. What Is Corruption? Transparency.Org. URL: <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption#>
5. Fassbender B. What's in a Name? The International Rule of Law and the United Nations Charter. *Chinese Journal of International Law*. 2018. No. 17(3). P. 761–797. URL: https://www.researchgate.net/publication/329800343_What's_in_a_Name_The_International_Rule_of_Law_and_the_United_Nations_Charter
6. Загальна декларація прав людини: прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text
7. Declaration of the High-Level Meeting of the General Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels : draft resolution / submitted by the President of the General Assembly. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/734369?v=pdf>
8. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. URL: http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj
9. The rule of law mechanism. URL: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_en
10. The Recovery and Resilience Facility. URL: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_en

