

УДК 341.645.2:35.086:343.352

М. В. Лошицький, О. Ю. Дрозд

РІШЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЯК ПЕРСПЕКТИВА БОРОТЬБИ З АДМІНІСТРАТИВНИМИ КОРУПЦІЙНИМИ ПРАВОПОРУШЕННЯМИ

Постановка проблеми. Сьогодні була, є і залишається невирішеною проблема щодо імплементації міжнародно-правових норм у боротьбі з корупцією на національному рівні. Забезпечення фундаментальних прав і свобод здійснюється відповідно до ч. 2 ст. 8 Конституції України, де затверджено її найвищу юридичну силу, що закріплює пріоритет над тлумаченням Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) [1]. Але це не повинно мати радикальний характер у ставленні до міжнародного права і має узгоджуватися з практикою Страсбурзького Суду, а також є не зайвим згадати про те, що ЄСПЛ встановлює міжнародні стандарти, які є стандартами побудови правової держави і не можуть суперечити європейському мінімуму.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженням корупційних діянь як соціально-негативного явища займалися такі вчені, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, О.В. Бандурка, Ю.В. Грошовий, І.С. Данишин, Є.Б. Дидоренко, С.С. Гнатюк, С.М. Гусаров, Е.Ф. Демський, Є.В. Додін, А.П. Закалюк, В.Т. Зеленецький, М.В. Лошицький, В.С. Литвиненко, М.І. Мельник, Є.В., Сташис В.В. Невмержицький, М.І. Хавронюк, О.Я. Прохоренко, Т.О. Коломoeць, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, О.І. Остапенко та інші.

Постановка завдання. При вивченні цієї проблеми слід з'ясувати необхідність використання рішень ЄСПЛ для створення нового механізму підвищення ефективності боротьби з корупційними діяннями через призму формування практики прецедентних рішень як джерела права.

Виклад основного матеріалу дослідження. Зважаючи на останній щорічний звіт щодо результатів боротьби з корупцією, слід сказати про необхідність удосконалення вітчизняного механізму протидії. Зокрема, з 2345 кримінальних проваджень за корупційні правопорушення тільки 74 особи фактично понесли відповідальність. Жодного високопосадовця не було

притягнуто навіть до адміністративної відповідальності за корупційні діяння. Тому досить актуальною є проблема прийняття законів, які стосуються боротьби з корупцією, саме до таких відносять законопроект «Про Службу фінансових розслідувань», «Про основи запобігання та боротьби з економічними правопорушеннями і здійснення фінансового контролю», а також законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики».

Боротьба з корупцією та корупційними діяннями потребує належного законодавчого забезпечення, тобто запровадження дієвого комплексу нормативно-правових положень, що регулюють механізми запобігання корупції та посилення відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних діянь. Тому вітчизняне законодавство керується Національною антикорупційною стратегією України на 2011–2015 роки, Державною програмою щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки, основними завданнями яких сьогодні є запровадження системи моніторингу забезпечення виконання антикорупційного законодавства, а одним з основних напрямів – формування єдиної правозастосовчої практики правоохоронних та судових органів у справах, пов'язаних із корупцією [2].

З огляду на це, однією з найбільш вагомих подій в історії сучасних міжнародно-правових відносин у сфері запобігання та протидії корупції є підписання міжнародною спільнотою 9 грудня 2003 року Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції – найбільш змістовного міжнародного акта, спрямованого на попередження корупції та боротьбу з нею, як у світовому, так і в національному масштабі [3].

Отже, на сьогодні цей документ являє собою так званий базис для приведення національного законодавства кожної держави-учасниці у відповідність до загально визначених методів та заходів щодо попередження та протидії корупції.

До міжнародних нормативно-правових актів, присвячених боротьбі з корупцією, належить Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією [4].

Одним із важливих документів Європейського Союзу у сфері боротьби з корупцією є Комюніке Європейської комісії від 28 травня 2003 р. щодо комплексної політики Європейського Союзу з протидії корупції, в якій визначено основні засади боротьби з цим негативним явищем в Євросоюзі та окреслено принципи вдосконалення протидії корупції в нових країнах-членах, країнах-кандидатах і третіх країнах, а також Рамкове рішення Ради Європейського Союзу № 568 від 22 липня 2003 р. «Про боротьбу з корупцією в приватному секторі», в якому визначається поняття «активної» та «пасивної» корупції і встановлюються санкції стосовно осіб, у тому числі юридичних, за вчинення такого роду злочинів [5].

Ще однією організацією, створеною у травні 1999 року, стала ОКЕСО «Група країн проти корупції», що діє в межах Ради Європи. Її діяльність полягає в оцінці рівня корупції в державах-членах організації, виявленні недоліків у національних механізмах боротьби з корупцією, підтримці в проведенні необхідних законодавчих та інституційних реформ, здійсненні

контролю за виконанням угод і правових документів, прийнятих Радою Європи відповідно до програми дій проти корупції.

Так, досить ефективна система боротьби з корупцією, яка спирається на потужну нормативно-правову базу та підтримку суспільства, діє у Фінляндії. Саме цю країну міжнародна неурядова організація з боротьби з корупцією «Трансперенсі Інтернешнл» визначає як одну з найменш корумпованих країн серед 133 країн світу. Фінляндія як член Європейського Союзу є учасником усіх основних нормативних документів Євросоюзу з питань боротьби з організованою злочинністю та корупцією. Зауважимо, що імплементація європейських законів у національну правову систему цієї країни здійснюється поступово. Головним принципом цього процесу є органічне поєднання національного законодавства Фінляндії із загальноєвропейським із мінімально можливими змінами першого.

Для фінської правової системи не є характерними закони з використанням терміна «боротьба» з визначенням певного виду злочину. Фінський законодавець заклав принципи попередження та застереження вчинення злочинів у кожному нормативно-правовому акті, що визначають конкретну сферу діяльності, а не вид правопорушення. Згідно з положеннями Кримінального Кодексу Фінляндії, за вчинення дій, що можуть кваліфікуватися як «корупція», передбачено санкції від штрафу до ув'язнення строком до чотирьох років залежно від ступеня суспільної небезпеки злочину [6, с. 65].

В Україні основною платформою для здійснення та реалізації програми боротьби з корупцією як явищем став План дій Ради Європи на 2011–2014 роки «Партнерство заради реформ» [7].

У проекті 2.2.1 «Належне врядування та боротьба з корупцією в країнах Східного партнерства» завданнями цього Проекту передбачено забезпечення спеціалізованого навчання працівникам правоохоронних органів щодо виявлення і розслідування корупційних правопорушень тими, хто безпосередньо причетний до боротьби з корупцією. Загальною метою є активізація реформи у шести країнах-партнерах на основі багатостороннього підходу і наближення їх до стандартів Ради Європи та ЄС у ключових сферах, охоплених Платформою Східного партнерства. Крім того, у Проекті 2.2.4: «Проти корупції в Україні – UPAC 2» також приділено увагу боротьбі з корупцією, але актуалізація здійснена саме на території України; зокрема, основною метою виступає зміцнення потенціалу у сфері запобігання корупції, посилення інституційної спроможності правоохоронних органів проводити розслідування та кримінальне переслідування корупційних правопорушень і сприяти майбутнім реформам вітчизняного законодавства про боротьбу з корупцією [7].

Так, дефініція корупції, визначена у Кодексі поведінки посадових осіб із підтримання правопорядку, охоплює здійснення або нездійснення якої-небудь дії при виконанні обов'язків у результаті прийнятих подарунків або тих, які вимагаються, обіцянок або стимулів, або їх незаконне отримання щоразу, коли має місце така дія або бездіяльність» [8, с. 232].

Останні зміни, які відбулися в законодавстві щодо внесення до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі –КУпАП) Глави 13-А «Адміністративні корупційні правопорушення», продемонстрували необхідність посилення та підвищення ефективності боротьби з корупційними діяннями не тільки на національному рівні. До нової категорії норм відносять порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4 КУпАП); порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви) (ст. 172-5 КУпАП); порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6 КУпАП); порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів (172-7 КУпАП); незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень(ст. 172-8КУпАП); невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9 КУпАП) [9].

Визначено адміністративні корупційні правопорушення відповідно до вітчизняного законодавства як умисне діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; особами, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; особами, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або особами, спеціально уповноваженими на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, відповідно до закону; посадовими особами юридичних осіб, фізичними особами – у разі одержання від них вказаними особами або за участю цих осіб іншими особами неправомірної вигоди), за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність. На нашу думку, основними ознаками корупційних діянь є безпосереднє заподіяння шкоди авторитету чи іншим охоронюваним законом інтересам держави; наявність в особі умислу на вчинення дій (бездіяльність), які об'єктивно завдають шкоду охоронюваному законом інтересам держави; використання особою свого становища всупереч інтересам держави; корислива мета або інша зацікавленість особи; незаконне одержання особою благ (матеріальних та нематеріальних), послуг, переваг.

На часі проблема захисту прав та свобод громадян, інтересів держави, а також оновлення всієї правової системи; із цими завданнями, як показує досвід, вітчизняний апарат не спроможний справитися, тому дієвим інструментом захисту є рішення ЄСПЛ, особливо у боротьбі з адміністративними корупційними правопорушеннями як одним із проявів корупції.

З огляду на примат міжнародного права над національним, стає очевидним, що Україна на етапі переходу до нового джерела права, а саме прецедентного. Серед цих засобів можна підкреслити роль ЄСПЛ у вирішенні саме позовів, що стосуються порушення основних прав і свобод громадян.

Конвенція Ради Європи про захист прав людини та основоположних свобод (далі – Конвенція) зазначає ключову роль Європейського суду як

органу створення динамічних прецедентів, що відображають сучасність. А оскільки норми Конвенції в процесі практичного застосування мають тенденцію до постійного оновлення та вдосконалення відповідно до потреб часу, тому і рішення ЄСПЛ мають виключну роль у створенні нових алгоритмів вирішення спірних питань.

Так, відповідно до ст. 32 Конвенції юрисдикція Європейського суду з прав людини поширюється на всі питання, які стосуються тлумачення та застосування Конвенції і протоколів до неї [10].

З вищезазначеного стає зрозумілим, що до юрисдикції Європейського суду з прав людини не належить вирішення спірних правовідносин, які були предметом розгляду національних судових органів, а він тлумачить норми Конвенції відповідно до ситуації, що склалась. Індивідуальний підхід до кожної справи гарантує незалежність та неупередженість у її вирішенні та дасть змогу об'єктивно розглядати справи про корупційні правопорушення.

Як зауважує К. В. Андріанова, рішення Суду, в тому числі у справах, в яких держава виступає відповідачем, однозначно не є обов'язковими для національних правозастосовних органів – безпосередньо в силу норм Конвенції як норм міжнародного права [11, с. 11].

У свою чергу О. В. Константиї зазначає, що практику Європейського суду можна вважати офіційною формою інтерпретації основних (невідчужуваних) прав кожної людини, закріплених і гарантованих Конвенцією, яка є частиною національного законодавства, та у зв'язку з цим – джерелом законодавчого правового регулювання і правозастосування в Україні [12, с. 34]. Іншу думку висловлює В. П. Кононенко, який дійшов висновку, що рішення Європейського суду з прав людини створюють прецедент тлумачення Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [13, с. 13].

На нашу думку, досить потужним апаратом боротьби з корупційними діяннями є рішення ЄСПЛ, що є наслідком дії Закону «Про виконання рішень та застосування практики Європейського Суду з прав людини» та прийняття Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Відповідно до цього закону суди застосовують при розгляді справ практику суду як джерело права, а також рішення ЄСПЛ є обов'язковими для виконання Україною. Тому ця судова установа виступає ефективним інструментом для імплементації та використання міжнародного досвіду і пришвидшить розвиток європейських цінностей у вітчизняному правовому полі [14]. Щоб розуміти механізм дії ЄСПЛ, слід проаналізувати принципи, якими він керується в судовій практиці та в судовому розгляді щодо звернень:

– суд не зобов'язаний знати зміст внутрішньодержавного закону, тому може затребувати від держави, до чийої правової системи належить норма, відповідних доказів, показань або роз'яснень;

– суд повинен встановлювати зміст внутрішньодержавного права відповідно до їх офіційного тлумачення, практики застосування і доктрини відповідної держави;

– суд повинен виходити з припущення, що стосовно будь-якого «внутрішнього» питання, яке він розглядає, існують норми внутрішньодержавного права;

– суд не в праві встановлювати недійсність норм внутрішньодержавного права в силу принципу невтручання у внутрішні справи держави, однак він може встановлювати порушення міжнародного зобов'язання в результаті прийняття або застосування даних норм.

Зважаючи на велику кількість прогалин та суперечностей у чинному законодавстві, бачимо, що головною перешкодою в створенні узгодженої практики застосування українськими судами рішень ЄСПЛ у подібних справах є відсутність однозначного підходу в їх застосуванні, що потребує врегулювання шляхом узагальнення та роз'яснення найвищого органу в системі судів загальної юрисдикції України щодо однаковості та правильності розуміння норм та приписів, у застосуванні яких виникають труднощі. Важливо почати систематично використовувати рішення ЄСПЛ для створення прецедентного права у боротьбі з корупційними правопорушеннями. За загальними даними, до ЄСПЛ надійшло 33400 заяв, по 48354 було прийнято рішення. Від України надійшло 16150, Італії – 15350, Туреччини – 10300, Румунії – 3450 заяв [15].

Так, справа ЄСПЛ «Фельдман проти України» від 08.04.2010, в якій йдеться про корупційні діяння, зокрема стосовно фінансових махінацій, пов'язаних зі значним відтоком коштів за кордон, було встановлено, що засновники і керівники комерційного акціонерного банку «Слов'янський», зловживаючи службовим становищем, установлювали для себе і своїх родичів підвищені ставки за валютними внесками. Суд визнав, що кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи впродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, та зобов'язав Україну виплатити вісім тисяч євро [16].

Підводячи підсумок, можна сказати, що Європейський суд з прав людини є інституцією Ради Європи, однією з основних міжнародних правозахисних інституцій загальноєвропейської системи захисту прав людини. Рішення й рекомендації Суду впливають на становлення, реформування й модернізацію сучасних національних правозахисних систем, практичне застосування європейських правових стандартів при прийнятті рішень національними судами. Їх вплив позначається і на формуванні національних стандартів та нормативів захисту прав людини в Україні.

Висновки. Ми вважаємо, що сьогодні актуальною є проблема вирішення питання боротьби з корупційними діяннями не тільки шляхом запровадження законів проти корупції на національному рівні, але й створення прецедентного права через призму виконання рішень ЄСПЛ як засобу боротьби з адміністративними корупційними правопорушеннями.

Тому, на нашу думку, слід внести зміни до Розділу VII «Міжнародне співробітництво» Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» та до КУПАП шляхом створення нового положення про «Обов'язковість виконання рішень міжнародних судових установ у справах, пов'язаних з корупцією».

заних із корупцією». Враховуючи активний процес входження України до Європейського Союзу, слід створювати новий інструментарій боротьби з корупційними проявами, беручи за зразки світові моделі.

Для прийняття нових нормативно-правових актів слід створити механізм оцінювання якості та необхідності імплементації міжнародних норм. Вважаємо за необхідне обов'язкову адаптацію досвіду трискладового тесту, тобто перевірки закону, що імплементується через, такі критерії: на основі закону, необхідність у демократичному суспільстві, доречність і достатність засобів.

Рішення ЄСПЛ повинні стати гарантією для вирішення справ, пов'язаних із корупційними діями, і створити необхідний базис для створення міжнародно-правового поля протидії корупції загалом та вирішення цієї проблеми в Україні зокрема.

Література

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1991 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 14.
2. Про затвердження Державної програми щодо запобігання та протидії корупції на 2011–2014 роки від 28.11.2011 № 1240 : Постанова Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1240-2011>
3. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_c16
4. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією : Конвенція (ETS 173) від 27.01.1999 № ETS173 Електронний ресурс. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_10
5. Рамкове рішення Ради N 2003/568/ПВД про боротьбу з корупцією в приватному секторі // Рішення від 22.07.2003 № 2003/568/ПВД [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_945
6. Антикорупційне законодавство: міжнародні стандарти та їх запровадження в Україні : [методичний посібник] / укладачі В.І. Григор'єв, М.А. Микитюк, Г.О. Гончарук. – Київ, 2013. – 92 с.
7. План дій Ради Європи на 2011–2014 роки «Партнерство заради реформ» від 23.06.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_b25/page2.
8. Международная защита прав и свобод человека : [сборник документов] / Составитель Г.М. Мелков. – М., 1990. – С. 323.
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс від 07.12.1984 N 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1011.28.310&nobreak=1>
10. Конвенція Ради Європи про захист прав людини та основоположних свобод від 04.11.1950 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/>
11. Андріанов К. В. Роль контрольного механізму Конвенції про захист
12. прав і основних свобод людини в процесі реалізації її норм : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 «Міжнародне право» / К. В. Андріанов ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2003. – 18 с.
13. Константин О. В. Практика Європейського суду з прав людини як джерело судового правозастосування Верховного Суду України / О. В. Константин // Вісник Верховного Суду України. – № 1 (137). – 2012. – С. 33–36.
14. Кононенко В. П. Звичаєва природа прецедентного характеру рішень Європейського суду з прав людини : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 «Міжнародне право» / В. П. Кононенко ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2009. – 19 с.

15. Про виконання рішень та застосування практики Європейського Суду з прав людини : Закон від 23.02.2006 № 3477-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>
16. Основні статистичні дані про діяльність Європейського суду з прав людини за 2014 рік. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://europeancourt.eu/uploads/Statistika_Evropeyskogo_Suda_6_2014.pdf
17. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Фельдман проти України» від 08.04.2010 (заява 76556/01 та 38779/04) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/19618>

А н о т а ц і я

Лошицький М. В., Дрозд О. Ю. Рішення Європейського суду з прав людини як перспектива боротьби з адміністративними корупційними правопорушеннями. – Стаття.

У статті зроблено спробу виокремити основні міжнародні та вітчизняні нормативно-правові акти, на яких будується боротьба з корупцією в Україні, а також розглянути можливість використання рішень Європейського суду з прав людини у контексті формування прецедентного права задля підвищення ефективності боротьби з корупційними діяннями. Обґрунтована позиція щодо закріплення судових рішень ЄСПЛ як джерела права.

Ключові слова: Європейський суд з прав людини, прецедентне право, корупційні діяння, адміністративні корупційні правопорушення, закордонний досвід.

А н н о т а ц и я

Лошицкий М. В., Дрозд А. Ю. Решение Европейского суда по правам человека как перспектива борьбы с административными коррупционными правонарушениями. – Статья.

В статье предпринята попытка выделить основные международные и отечественные нормативно-правовые акты, на которых строится борьба с коррупцией в Украине, а также рассмотреть возможность использования решений Европейского суда по правам человека в контексте формирования прецедентного права для повышения эффективности борьбы с коррупционными действиями. Обоснована позиция по закреплению судебных решений ЕСПЧ как источника права.

Ключевые слова: Европейский суд по правам человека, прецедентное право, коррупционные деяния, административные коррупционные правонарушения, зарубежный опыт.

С у м м а р у

Loshitskiy M. V., Drozd A. Yu. The European Court of Human Rights as prospect fight against administrative corruption. – Article.

This article attempts to isolate the main international and domestic regulations which the fight against corruption in Ukraine. Also consider an opportunity of using judgments the European Court of Human Rights in context of case law in order to improve the fight against corruption action. Consistent views of consolidation the judicial decisions ECHR as a source of law.

Key words: European Court of Human Rights, case law, corruption, administrative corruption, foreign experience.