

УДК 341.176(4):[343.35:35.08] **І.С. Нуруллаєв, здобувач**
*при кафедрі міжнародного права
та державного права іноземних держав
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

КОНТРОЛЬНИЙ МЕХАНІЗМ РАДИ ЄВРОПИ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

Боротьба з корупцією відбувається не лише на універсальному, а й на регіональному рівні. Одним з яскравих прикладів цьому є створення в межах Ради Європи (РЄ) спеціалізованого договірної організаційно-правового контролюючого органу по запобіганню корупції – GRECO, тобто Групи держав як об'єднання міжнародної спільноти проти корупції (далі – Група).

Дослідження сучасних міжнародних контролюючих органів в останні десятиліття стало одним з пріоритетів у міжнародно-правовій науці. Це пов'язано з тим незаперечним фактом, що ці органи активно впливають на держави у царині запобігання корупції. В Україні вивченню цієї проблематики присвятили такі вчені, як М.В. Буроменьський, І.Б. Кудас [Див.: 1; 2] та ін. З часом кількість міжнародних контролюючих органів постійно зростає, підвищується їх авторитет, а їх діяльність охоплює все нові сфери. Одним з таких органів слід назвати згадану вище Групу. Дослідження компетенції, практики і впливу цього органу на міжнародне й національне право в Україні не проводилося.

Метою цієї статті є поглиблене вивчення структури й компетенції Групи як сучасного регіонального договірної контролюючого органу.

Ідея створення координаційного органу в царині міждержавного співробітництва щодо запобігання корупції вперше була висловлена Комітетом Міністрів РЄ у 1996 р. в Програмі дій проти корупції. Проте думку про необхідність пошуку належних форм антикорупційного співробітництва в Європі до того часу вже встигли висловити декілька авторитетних європейських інституцій. Зокрема, у 1994 р. ця проблема порушувалася під час зустрічі міністрів юстиції європейських країн у Мальті, про це йшлося в спільному проекті РЄ та Європейського Союзу (ЄС) *Ostorus*. Ця ідея через рік (у жовтні 1997 р.) знайшла підтримку під час самміту голів держав та урядів держав – членів РЄ. Отже, рішення щодо створення Групи було адекватною відповіддю європейських країн на вимоги часу.

Комітет Міністрів РЄ утворив Групу 1 травня 1999 р. своєю Резолюцією (99) 5 [3, р. 6, 7]. Першими членами цієї інституції стали 15 держав: Бельгія, Болгарія, Естонія Ісландія, Іспанія, Ірландія, Кіпр, Литва, Люксембург, Німеччина, Румунія, Словаччина, Фінляндія, Франція, Швеція.

Заснування GRECO відбулося з одночасним визначенням перших її членів, що аж ніяк не відбилося на їх повноваженнях. Проте склад її членів є певною особливістю цієї інституції. Він може не співпадати зі складом держав – членів РЄ, а може бути ширшим. Це знов-таки можна пояснити значною поширеністю корупції у світі, що викликало приєднання до антикорупційних конвенцій РЄ держав, які не є членами цієї організації.

За ст. 4 Статуту Групи набуття в ній членства державами, які не є членами РЄ, залежить від готовності останніх дотримуватися Керівних принципів РЄ боротьби з корупцією, прийнятих Комітетом Міністрів РЄ 6 листопада 1997 р., а також від участі цих держав у антикорупційних договорах РЄ. Крім того, Комітет Міністрів РЄ може сам запросити державу взяти участь у Групі. Ось чому Групу можна розглядати як відкриту міжнародну інституцію, членство в якій обумовлено визнанням чітко визначених правил співробітництва в антикорупційній сфері, окреслених керівними органами РЄ чи її міжнародними угодами РЄ. На практиці членство в GRECO набули й держави, які не є членами РЄ (приміром США). Тому її слід віднести до субрегіональних міжнародних контрольних органів дотримання міжнародних договорів. Набуття членства відбувається шляхом нотифікації Угоди про створення Групи держав проти корупції. Одночасно держава погоджується зі Статутом Групи, що є додатком до Угоди. Окрім членів у роботі GRECO можуть брати участь без права голосу Представники міжнародних органів та організації, визначені у Статуті Групи чи запрошені Комітетом Міністрів РЄ.

Мета діяльності і компетенція Групи проти корупції визначені її Статутом, що є Додатком до Резолюції (99) 5 [5]. Отже, метою Групи є «покращання спроможності її членів успішно боротися з корупцією в динамічному процесі обопільних оцінок і взаємного впливу згідно з їхньою відповідальністю в цій сфері» (ст. 1). Відповідні до мети повноваження Групи визначені у ст. 2 Статуту. Вони передбачають, «і) моніторинг дотримання Керівних принципів боротьби з корупцією, прийнятих Комітетом міністрів РЄ 6 листопада 1997 р., та ii) моніторинг імплементації міжнародних правових інструментів, що будуть прийняті відповідно до Програми дій проти корупції, згідно з положеннями цих документів». Фактично це означає, що з самого початку Комітет Міністрів РЄ розглядав GRECO не як орган контролю виконання конкретних міжнародних договорів, а як орган з, так би мовити, субсидіарною компетенцією, оскільки в Статуті не сказано, дотримання яких саме міжнародних антикорупційних договорів РЄ Група повинна контролювати.

Якщо питання моніторингу дотримання державами – учасницями Керівних принципів є зрозумілим, то повноваження, викладене у п. ii) ст. 2 Статуту додає Групі певної унікальності. Традиційно контролюючі органи міжнародних договорів утворюються згідно з нормами останніх і, відповідно, після набуття ними чинності. Щодо Групи, то РЄ заздалегідь створила міжнародний орган контролю за дотриманням тих антикорупційних її конвенцій, які ще тільки намітили укласти (Конвенцію про корупцію в контексті цивільного права укладено 4 листопада 1999 р., а Конвенцію про корупцію у контексті кримінального права – 27 січня 1999 р). Тим самим, Комітет Міністрів РЄ заздалегідь визначив систему міжнародного контролю за антикорупційною діяльністю на політико-правовому просторі РЄ. З набуттям чинності згаданими Конвенціями Група розпочала моніторинг і контроль за їх дотриманням. Міжнародна практика у сфері міжнародного контролю не знає інших прикладів подібної цілеспрямованої й заздалегідь організованої діяльності міжнародних організацій. Цей факт можна пояснити лише надзвичайною важливістю проблеми боротьби з таким явищем, як корупція.

Ще однією особливістю Групи є її вагомий вплив на розвиток національного антикорупційного законодавства держав-членів. Як бачимо, вона не є звичайним органом міжнародного контролю дотримання міжнародних договорів. Відповідно

до п. 6 ст. 15 Статуту Групи рекомендації, зроблені внаслідок перевірок, мають бути спрямованими на зміцнення антикорупційного законодавства держави-члена. Це означає, що Група має також і нормотворчі функції.

Одним з найскладніших питань визначення змісту повноважень Групи є принципи, покладені в основу її роботи. Складність полягає у тому, що GRECO має дотримуватися принципу рівності й невторчання у внутрішні справи держав-учасниць і в той же час забезпечувати у цих державах дотримання принципу уніфікації антикорупційного законодавства й формування єдиної антикорупційної практики.

Можна вважати, що загальна повага до *принципу рівності й невторчання у внутрішні справи* в діяльності Групи є не лише презумпцією, що цілком природно для органів будь-якої міжнародної міждержавної організації. Статут Групи містить загальну норму про повагу до держав-членів. Крім того, Правил процедури Групи держав проти корупції [4] закріплюють *принцип взаємності* стосовно перевірок (правило 22), що має виключати переваги будь-якої держави щодо кількості цих акцій, їх тривалості, змісту питань, поставлених під контроль, стосовно рекомендацій тощо. Результати перевірки повинні міститися у звіті, оприлюднення якого залежить безпосередньо від згоди держави, яка погодилась на цей контроль. Правило 15 Статуту вимагає конфіденційності звітів про результати перевірки. Ця відповідна норма міститься й у правилі 34 Правил процедури Групи держав проти корупції.

Також можна виокремити закріплення в Статуті та Правилах процедури GRECO *принципу дотримання у процедурних питаннях балансу національного законодавства й міжнародних зобов'язань*. Зокрема, Статут нагадує про обмеження, у яких має відбуватися співпраця держав з Групою, – у найкращий спосіб, проте «в межах національного законодавства» (ч. 5 ст. 10).

Але Статут Групи держав проти корупції і її Правила процедури зосереджують окрему увагу на зовсім іншому питанні – на межах вторчання GRECO в царину юрисдикційної компетенції держав, що ввійшли до цієї інституції.

За ст. 2 цього Статуту держави погодилися бути об'єктом моніторингу з боку GRECO. Ось чому до них має застосовуватися *принцип обов'язковості контрольних процедур*. Наслідки відмови від такого контролю у Статуті не визначені, але за загальним правилом це слід розглядати як недотримання умов Договору про утворення Групи. Про це, очевидно, говорить і *принцип взаємності* стосовно перевірок (правило 22) як загальне правило, на якому повинна базуватися вся процедура здійснення контрольних акцій. Правила проведення останніх ("*evaluation procedure*" – «процедур оцінки») конкретно названі у Статуті: ці заходи мають бути поділені на раунди (ч. 2 ст. 10) з чітким визначенням предмета оцінки (ч. 3 ст. 10), включаючи підготовку запитальника, що надається державі заздалегідь (ч. 1 ст. 11). Експерти GRECO з проведення оцінки вправі відвідати державу й провести необхідні зустрічі, користуючись привілеями й імунітетами РС.

Результати перевірки, повторимося, мають міститися у звіті. Проте найважливішою змістовною його частиною є, на нашу думку, рекомендації. Саме мета, з якою ці пропозиції складаються, дозволяє вести мову про застосування в діяльності Групи принципу уніфікації антикорупційного законодавства та практики. Найбільш чітко про це сказано в п. 6 ст. 15 Статуту GRECO: «Звіти Групи повинні містити рекомендації, адресовані членові, стосовно якого провадилася перевірка, і

бути спрямованими на зміцнення його внутрішнього законодавства і практики в боротьбі з корупцією. Група запрошуватиме членів звітувати про заходи, вжиті за цими рекомендаціями».

Не менш важливим, з нашого погляду, в діяльності Групи є *принцип конфіденційності*. Однак його слід віднести до факультативних через залежність його реалізації від позиції держави-члена. За Правилами процедури конфіденційність виступає загальною вимогою (правило 34). Одночасно практика Групи будується на постійних зверненнях до держав оприлюднити результати моніторингів.

Правила процедури містять також окремий, спеціальний перелік принципів, згідно з якими повинні складатися відносини між Групою й державами, які не погодилися з рекомендаціями, наданими згідно з п. 6 ст. 15 Статуту. Зокрема, Правила процедури вимагають налагоджувати відносини з такими державами з дотриманням принаймі 3-х принципів, основним серед яких є рівність поводження серед членів Групи (правило 32, ч. 1).

Таким чином, на підставі викладеного, можемо дійти наступних висновків.

1. Група (GRECO) належить до субрегіональних міжнародних контрольних органів дотримання міжнародних договорів з повноваженнями впливати на розвиток антикорупційного законодавства держав-членів.

2. Унікальною її особливістю є відкритий перелік міжнародних антикорупційних договорів, щодо яких вона може здійснювати повноваження.

3. У своїй діяльності GRECO дотримується низки принципів, які для неї є обов'язковими. Це: (а) повага до принципу рівності й невторчання у внутрішні справи держав-членів; (б) уніфікація антикорупційного законодавства й формування єдиної антикорупційної практики держав-членів; (в) обов'язковість контрольних процедур; (г) взаємність щодо проведення перевірок у державах-членах; (д) дотримання у процедурних питаннях балансу національного законодавства й міжнародних зобов'язань; (е) конфіденційність.

Список літератури: 1. Буроменський М.В. Влияние международного права на политические режимы государств: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11 / Нац. юрид. акад. України. – Х., 1997. – 371 с. 2. Кудас І.Б. Международный банк реконструкции и развития в международной кредитно-финансовой системе // Пробл. законности: Респуб. міжвід. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2001. – Вик. 49. – С. 181-187. 3. Establishing the Group of States Against Corruption (GRECO) – Res. Committee of Ministers (99) 5. 1 May 1999. / Doc. CE/Greco (99) 1E. P. 6-7. 4. Rules of Procedure adopted by GRECO at its 1st Plenary meeting. / Doc. CE/Greco (2005) 6E. 18 p. 5. Statute of the Group of States Against Corruption (GRECO). Appendix to Resolution (99) 5. / Doc. CE/Greco (99) 1E. P. 9-15.

Надійшла до редакції 08.10.2007 р.