

ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ ФІНАНСОВОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ

У статті розглянуті питання, що пов'язані з визначенням підходів до правового захисту фінансового співробітництва між Україною та Європейським Союзом (далі – ЄС), а також умови організації боротьби із шахрайством та корупцією у відповідності до положень Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода). Укріплення судоустрою, судочинства, правоохоронної системи України підвищує рівень правового захисту від злочинних дій, що забезпечує дотримання правил фінансового співробітництва згідно з Угодою, у разі їх можливого порушення.

З'ясовано, що правовий захист фінансового співробітництва визначає поняття порушення, як будь-яке порушення положень права ЄС, Угоди про асоціацію або подальших угод чи контрактів внаслідок дій чи бездіяльності економічного оператора, що завдає чи може завдати збитків загальному бюджету ЄС чи бюджетам, управління якими здійснюється ЄС, шляхом зниження чи втрати доходу з власних ресурсів, отриманих безпосередньо від імені ЄС, або шляхом виконання необгрунтованої статті витрат. Оновлений План дій затверджений на засіданні Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС, передбачає співробітництво з наступних напрямках: свобода (міграція, притулок, управління кордонами, візи, безпека документів), безпека (боротьба з організованою злочинністю і тероризмом, боротьба з відмиванням грошей, торгівля людьми, наркотики, митниця, корупція), юстиція (судочинство, правове співробітництво, затримання та ув'язнення), імплементація (розробка План-графіка, обговорення питань моніторингу і оцінки Плану дій за Планом-графіком, зустрічі міністрів юстиції і внутрішніх справ у форматі Україна-Трійка ЄС, регулярні зустрічі сторін з питань юстиції, свободи та безпеки, питання фінансової допомоги ЄС).

Зроблено висновок, що в Україні йде процес деталізації визначення можливих порушень та посилення відповідальності з метою запобігання або мінімізації збитків та прийняття заходів організаційного характеру в рамках розвитку юстиції для забезпечення невідворотності покарання за злочини, що в цілому веде до зміцнення правового захисту фінансового співробітництва в рамках Угоди між Україною та ЄС.

Ключові слова: правовий захист, фінансове співробітництво, боротьба з шахрайством, правопорушення, відповідальність, кошти ЄС, фінансові інтереси ЄС.

The article deals with issues related to defining approaches to the legal protection of financial cooperation between Ukraine and the European Union (hereinafter – the EU), as well as the conditions for organizing the fight against fraud and corruption in accordance with the provisions of the Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, of the other part (hereinafter referred to as the Agreement).

Strengthening the judiciary, the judiciary and the law enforcement system of Ukraine increases the level of legal protection against criminal acts, which ensures compliance with the rules of financial cooperation under the Agreement, in case of their possible violation. It has been established that the legal protection of financial cooperation defines the notion of infringement as any violation of EU law, Association Agreement or subsequent

agreements or contracts as a result of actions or omissions of an economic operator causing or likely to cause damage to the general EU budget or budgets, management by the EU, either by reducing or losing revenue from own resources received directly on behalf of the EU, or by performing an unjustified article of expenditure.

The updated Action Plan, approved at the meeting of the EU-Ukraine Cooperation Council, envisages cooperation in the following areas: freedom (migration, asylum, border management, visas, document security), security (fight against organized crime and terrorism, anti-money laundering, anti-money laundering trafficking in human beings, drugs, customs, corruption), justice (justice, legal cooperation, detention and imprisonment), implementation (development of the Schedule, discussion of monitoring and evaluation of the Action Plan according to the Schedule, meetings of the Ministers of Justice and Home Affairs in the EU-3 format, regular meetings of the parties on Justice, Freedom and Security, EU financial assistance.

It is concluded that in Ukraine there is a process of detailing the identification of possible violations and strengthening of accountability in order to prevent or minimize losses and take organizational measures within the framework of justice development to ensure the inevitability of punishment for crimes, which in general leads to strengthening of legal protection of financial cooperation within the framework of the Agreement between Ukraine and the EU.

Key words: legal protection, financial cooperation, anti-fraud, offenses, liability, EU funds, EU financial interests.

Постановка проблеми. Застосування фінансового співробітництва між Україною та ЄС вимагає заходів правового захисту по використанню коштів ЄС у разі надання фінансової допомоги ЄС. Виникає необхідність удосконалення і розвитку у сфері юстиції України у відповідності до вимог ЄС. Зокрема за рахунок змін окремих норм у правовому механізмі країни (Кримінальному кодексу України, Кодексу про адміністративні правопорушення та інші). При цьому, у першу чергу, потребує уваги зміцнення законодавства у сфері боротьби із шахрайством.

Стан дослідження проблеми. Визначення умов забезпечення правового захисту фінансового співробітництва між Україною та ЄС передбачає дослідження вимог встановлених Угодою з цього питання, вивчення планів дій Міністерства юстиції України, змін в статтях Кримінального кодексу України, Кодексу про адміністративні правопорушення згідно прийнятих законодавчих актів України, інших досягнень з правового захисту. До складу джерел досліджень входять: стаття О. Мігдаль «Україна-ЄС: підсумки асоціації»; публікація з сайту Міністерства юстиції України «План дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи, безпеки»; Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, угоду ратифіковано законом № 1678-VII від 16.09.2014; Кримінальний кодекс України (Документ 2441-III, чинний, поточна редакція – Редакція від 11.01.2019, підстава-2227-VIII); Кодекс про адміністративні правопорушення (Документ 8073,-X, чинний, поточна редакція – Редакція від 02.02.2019, підстава-2501-VIII).

Метою і завданням дослідження статті є вивчення даного питання, відповідно до дослідження щодо визначення заходів правового захисту фінансового співробітництва між Україною та ЄС згідно умов Угоди, а також удосконалення боротьби із шахрайством та корупцією з метою їх попередження відповідно до вимог Угоди.

Наукова новизна дослідження полягає у дослідженні та систематизації заходів правового захисту фінансового співробітництва між Україною та ЄС та відповідальності за порушення, відповідно до законодавства України.

Виклад основного матеріалу. Серед вимог Угоди між Україною та ЄС в якості умов забезпечення фінансового співробітництва, в числі іншого, передбачено за п.1 статті 459 розділу VI: здійснення допомоги згідно з принципами належного фінансового управління та співробітництво у сфері захисту фінансових інтересів України та ЄС, як це визначено в Додатку XLIII до цієї Угоди; вживання ефективних заходів з метою попередження та боротьби із шахрайством, корупцією та іншою нелегальною діяльністю, *inter alia* шляхом взаємної адміністративної допомоги та спільної правової підтримки у сферах, охоплених цією Угодою [1, п. 1 ст. 459]. Вказані принципи (з коротким описом застосування) за статтями 1-10 Додатку XLIII Угоди включають:

1) обмін інформацією та подальше співробітництво на оперативному рівні (здійснення заходів передбачається на регулярній основі та на запит однієї зі сторін, а також при умові погодження Європейського бюро з боротьби з шахрайством (ОЛАФ) з українськими колегами дій у сфері боротьби з шахрайством, включаючи спільні оперативні заходи в рамках окремих розслідувань. При цьому, передача персональних даних здійснюється на умовах їх захисту);

2) попередження порушень незаконних дій, шахрайства та корупції (організація регулярної перевірки заходів, які фінансуються з коштів ЄС з метою попередження та протидії порушенням та шахрайству, збір інформації щодо використання коштів ЄС та про заходи, що вживаються у міру необхідності);

3) розслідування та судовий розгляд (мається на увазі розгляд справ про підозри або реальні випадки шахрайства, корупції чи будь-яких інших порушень, включаючи конфлікт інтересів згідно з національними процедури контролю та відповідними процедурами в ЄС);

4) повідомлення про порушення (негайна передача компетентними органами України до Європейського бюро з боротьби з шахрайством (ОЛАФ) та Комісії будь-якої наявної у них інформації про підозри або реальні випадки шахрайства, корупції чи будь-яких інших порушень, включаючи конфлікт інтересів, пов'язані з використанням коштів ЄС; здача звіту про заходи, вжиті у зв'язку з означеними фактами; отримання Україною від органів ЄС інформації про тенденції та методи роботи, що стосуються шахрайства та корупції, в межах необхідності);

5) аудити (Комісія та Європейський суд аудиторів перевіряють, чи все витрати пов'язані з використанням коштів ЄС, були здійснені законно та на регулярній основі, і чи належним було управління фінансами);

6) перевірки на місцях (проведення перевірок та інспекцій на місцях з метою захисту фінансових інтересів ЄС від шахрайства та інших порушень на території України посадовими особами Європейського бюро з боротьби з шахрайством (ОЛАФ) відповідно до положень Регламенту Ради (Євратом, ЄС) № 2185/96 від 11 листопада 1996 року з інформуванням органів влади України);

7) адміністративні заходи та санкції (без упередженості до застосування законодавства України, Комісія може вдаватися до адміністративних заходів та застосовувати санкції згідно з Регламентами (ЄС, Євратом) № 1605/2002 від 25 червня 2002 року та (ЄС, Євратом) № 2342/2002 від 23 грудня 2002 року та з Регламентом Ради (ЄС, Євратом) № 2988/95 від 18 грудня 1995 року стосовно захисту Європейських Співтовариств);

8) повернення коштів (передбачається вживання усіх необхідних заходів для повернення фінансуючій урядовій установі надмірно сплачених коштів ЄС);

9) конфіденційність (інформація, яка передається чи отримується у будь-якій формі згідно з положеннями Додатку XLIII розділу VI Угоди, має статус службової таємниці і захищається згідно з нормами законодавства України і відповідними положеннями, якими куруються інституції ЄС, про захист інформації з таким статусом та не підлягає передачі особам іншим ніж представники інституцій ЄС, держав-членів та України у чітх повноваженнях володіти нею, і не може бути використана для інших цілей, окрім тих, що забезпечують ефективний захист фінансових інтересів сторін);

10) захист даних (передача персональних даних виключно у випадках, коли це необхідно для імплементації цієї Угоди компетентними органами влади в Україні чи в ЄС, залежно від кожного випадку та з дотриманням відповідного законодавства України, а органи ЄС – положень Регламенту Європейського парламенту та Ради (ЄС) № 45/2001 від 18 грудня 2000 року про захист фізичних осіб, що стосується обробки персональних даних установами і органами ЄС і щодо вільного переміщення таких даних) I, дод. XLIII].

Підхід ЄС до правового захисту фінансового співробітництва, з нашої точки зору, визначається у поняттях: порушення; шахрайство; корупція. Ці терміни наведені в Додатку XLIII розділу VI Угоди у підрозділу Положення щодо боротьби із шахрайством та контролю.

«Порушення» – будь-яке порушення положень права ЄС, Угоди про асоціацію або подальших угод чи контрактів внаслідок дій чи бездіяльності економічного оператора, що завдає чи може завдати збитків загальному бюджету ЄС чи бюджетам, управління якими здійснюється ЄС шляхом зниження чи втрати доходу з власних ресурсів, отриманих безпосередньо від імені ЄС або шляхом виконання необґрунтованої статті витрат.

«Шахрайство» – будь-які міжнародні дії чи бездіяльність що стосується (а) використання чи надання неправдивих, неточних чи неповних звітів або документів, що призвело до розтрати або незаконного затримання коштів загального бюджету ЄС чи бюджетів, управління якими здійснюється ЄС або від його імені; (б) нерозкриття інформації, у результаті якого настає порушення

конкретних зобов'язань, і яке мало такі самі наслідки; (с) використання вказаних коштів не за призначенням та в цілях, що відрізняються від тих, на які їх було виділено.

«**Активна корупція**» – умисна дія будь-якої особи, яка безпосередньо чи через посередника обіцяє надати або надає будь-яку користь посадовій особі з метою забезпечення для себе чи третьої сторони вчинення посадовою особою дій чи утримання від вчинення дій, що належать до сфери її посадових обов'язків або покладених на неї функцій, з порушенням своїх службових обов'язків, у результаті якої завдається чи може бути завдана шкода фінансовим інтересам ЄС.

«**Пасивна корупція**» – умисна дія посадової особи, яка безпосередньо чи через посередника вимагає чи отримує будь-яку користь для себе чи третьої сторони, або приймає обіцянку користі у обмін на дії чи утримання від вчинення дій, що належать до сфери її посадових обов'язків або покладених на неї функцій, з порушенням своїх службових обов'язків, у результаті якої завдається чи може бути завдана шкода фінансовим інтересам ЄС [1, дод. XLIII]. Таким чином, основною умовою злочинних дій тут є завдання збитків ЄС при здійсненні фінансового співробітництва між Україною та ЄС у рамках виконання Угоди.

Питанням подолання злочинності та корупції присвячена стаття 22 (Боротьба зі злочинністю та корупцією) розділу III (Юстиція, свобода та безпека) Угоди. За цією статтею сторони співпрацюють у боротьбі з кримінальною та незаконною організованою чи іншою діяльністю, а також з метою її попередження. По-друге, така співпраця спрямовується на вирішення, *inter alia*, таких проблем: а) незаконне переправлення через державний кордон нелегальних мігрантів, торгівля людьми і вогнепальною зброєю та незаконний обіг наркотиків; б) контрабанда товарів; с) економічні злочини, зокрема злочини у сфері оподаткування; д) корупція як у приватному, так і в державному секторі [1, ст. 22].

Виконання розділу III Угоди передбачено відповідно Плану дій Україна–ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки, вказаного Міністерством юстиції України (далі – План дій). Згідно розділу 1 (Виклики та стратегічні цілі) Плану дій, за рахунок Плану дій ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ України від 12 грудня 2001 року сформований розділ «Юстиція, свобода і безпека» Плану дій Україна – ЄС 2005 року, затвердженого на засіданні Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС, що відбулося 21 лютого 2005 року. Оновлений План дій у сфері юстиції, свободи та безпеки розроблено з урахуванням:

1) положень Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом) та їх державами-членами від 16 червня 1994 року, яка набрала чинності у березні 1998 року;

2) загального Плану дій Україна – ЄС, затвердженого на засіданні Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС, що відбулося 21 лютого 2005 року;

3) Гаазької Програми, затвердженої Радою ЄС 4 листопада 2004 року та Плану дій з її виконання від 16 червня 2005 року;

4) Глобальної стратегії розвитку зовнішнього виміру співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки, й затвердженої Радою міністрів закордонних справ та загальних питань країн – членів ЄС 12 грудня 2005 року [2].

Оновлений План дій затверджений на засіданні Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС, що відбулося 18 червня 2007 року, м. Люксембург. До нього додається також План - графік його імплементації, затверджений на засіданні Підкомітету № 6 «Юстиція, свобода та безпека» Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС 10 квітня 2008 року, м. Київ.

За оновленим Планом дій розглядається співробітництво з наступних напрямків:

1) свобода: міграція; притулок; управління кордонами; візи; безпека документів;

2) безпека: боротьба з організованою злочинністю і тероризмом; боротьба з відмиванням грошей; торгівля людьми; наркотики; митниця (правоохоронні аспекти); корупція;

3) юстиція: судочинство; правова співпраця; затримання та ув'язнення;

4) імплементація: розробка План-графіка; обговорення питань моніторингу і оцінки Плану дій за Планом-графіком; зустрічі міністрів юстиції і внутрішніх справ у форматі Україна-Трійка ЄС; регулярні зустрічі сторін з питань юстиції, свободи та безпеки; питання фінансової допомоги ЄС [2]. Особливу увагу слід звернути на розгляд планів з правової співпраці.

За цим напрямком серед іншого передбачається:

1) співпраця у кримінальних справах;

2) прийняття оновленого Кримінально-процесуального кодексу та інших нормативно-правових актів, що сприятимуть розвитку правової співпраці з іншими державами;

3) ратифікація і повне виконання міжнародних інструментів, які мають особливе значення для посилення правового співробітництва, зокрема Другого протоколу до Конвенції Ради Європи про взаємну допомогу у кримінальних справах;

4) створення мережі контактних пунктів для швидкого обміну інформацією про взаємну правову допомогу та правове співробітництво стосовно злочинів транскордонного характеру;

5) співпраця щодо цивільних справ;

6) сприяння практичному втіленню правової допомоги у цивільних справах, повна імплементація Гаазької Конвенції про збір доказів (1970) і Гаазької Конвенції про використання документів (1965) та інші [2].

Розглядаючи заходи з правового захисту фінансового співробітництва можна відмітити значні зміни які спостерігаються серед напрямів по розділу Юстиції. Так, відповідно інформації стосовно підсумків виконання Угоди, за даними О. Мігдаль, серед іншого, встановлено:

1) в якості досягнень судової реформи: розробка проектів змін до Цивільного, Господарського процесуального кодексів та Кодексу адміністративного судочинства України; затвердження Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 рр.; прийняття Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» (передбачає механізм очищення суддівського корпусу, удосконалює процес добору суддів та інше); Закону України «Про судоустрій і статус суддів»; реформування системи виконання судових рішень; створення Вищій ради правосуддя;

2) в якості досягнень реформи правоохоронної системи: прийняття Закону «Про Національну поліцію»; створення Національного антикорупційного бюро (далі-НАБУ), яке почало активну роботу у 2016 року; повернення до державного бюджету України понад 100 млн грн (проте розмір шкоди, завданої державі, у провадженнях, які розслідує НАБУ, сягає 82,9 млрд грн); створення Національного агентства із запобігання корупції (далі-НАЗК), яке розпочало роботу 15 серпня 2016 року, інші [3].

Укріплення судоустрою, судочинства, правоохоронної системи України підвищує рівень правового захисту від злочинних дій, що забезпечує дотримання правил фінансового співробітництва згідно з Угодою у разі їх можливого порушення.

Серед підсумків здійснення правового захисту фінансового співробітництва, з нашої точки зору, найголовніше полягає в реформуванні нормативно-правових актів України у відповідності до вимог ЄС. Зокрема, у Кримінальному кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення.

До Кримінального кодексу України (далі – КК України) № 2341 від 5 квітня 2001 року (набрало чинності з 1 вересня 2001 року) за період 2002-2018 р.р. внесено зміни згідно із 184 законодавчих актів України, з них з моменту прийняття оновленого Плану дій 144 законодавчі акти (починаючи з 2008 року). Серед змін можна виокремити такі, завдяки яким затверджені додаткові статті, що підтверджує їх цінність. Для прикладу, автор розглядає внесення до КК України окремих додаткових статей (прийняття нової редакції):

№ статті	Назва статті Кримінального кодексу України	№ та дата внесення (прийняття нової редакції)
96-1	Спеціальна конфіскація	№ 222-VII від 18.04.13 (№ 1261- VII від 13.05.14)
201	Контрабанда	(№ 4025-VI від 15.11.11)
220-2	Фальсифікація фінансових документів та звітності фінансової організації, приховування неплатоспроможності фінансової установи або підстав для відкликання (анулювання) ліцензії фінансової установи	№ 629-VIII від 16.07.15
222-1	Маніпулювання на фондовому ринку	№ 3267-VI від 21.04.11
223-1	Підроблення документів, які подаються для реєстрації випуску цінних паперів	№ 801-VI від 25.12.08
354	Підкуп працівника підприємства, установи чи організації	№ 221-VII від 18.04.13 № 1261-VII від 13.05.14
358	Підроблення документів, печаток, штампів та бланків, збут чи використання підроблених документів, печаток, штампів	(№ 3207- VI від 07.04.11)

Також можна зазначити внесення до КК України статей 364-370 розділу XVII КК України, в редакції ЗУ № 3207-VI від 07.04.2011 року (зі змінами) які визначають відповідальність службових осіб за зловживання владою або службовим становищем; повноваженнями; службове підrobлення; декларування недостовірної інформації; незаконне збагачення; підкуп; пропозицію, обіцянку або надання неправомірної вигоди; зловживання впливом; провокацію підкупу [4].

Серед додаткових статей Кодексу України про адміністративні правопорушення № 8073-X від 07.12.1984 року, внесених за період 2008-2018 років, за встановленою тематикою, на наш погляд, можна виділити: статтю 163⁸ (Маніпулювання на фондовому ринку); статтю 166⁹ (Порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення); статтю 166¹⁷ (Фіктивне банкрутство); статті із глави 13-А (Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією) включаючи порушення: щодо сумісництва, одержання подарунків, вимог фінансового контролю, конфлікту інтересів, відносно незаконного використання інформації, невжиття заходів щодо корупції, інші; статті із глави 15 (Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління) невиконання законних вимог посадових осіб (НАБУ, НАЗК, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику, політику з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності та дерегуляції господарської діяльності, інших); статтю 212³ (Порушення права на інформацію та права на звернення) [5].

Висновки. Як свідчать проведені дослідження правового захисту фінансового співробітництва між Україною та ЄС, в Україні йде процес деталізації визначення можливих порушень та посилення відповідальності з метою запобігання або мінімізації збитків та прийняття заходів організаційного характеру в рамках розвитку юстиції для забезпечення невідворотності покарання за злочини, що в цілому веде до зміцнення правового захисту фінансового співробітництва в рамках Угоди між Україною та ЄС.

Список використаних джерел:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [угоду ратифіковано законом № 1678-VII від 16.09.2014] [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
2. Міністерство юстиції України. План дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки [затверджено на засіданні Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС, що відбулося 18 червня 2007 р., м. Люксембург] [Електронний ресурс]. Режим доступу: [HTTPS//MINJUST.GOV.UA/M/PLAN-DIY-UKRAINA-ES-U-SFERI-YUSTITSII-SVOBODI-TA-BEZPEKI-1224](https://minjust.gov.ua/m/plan-diy-ukraina-es-u-sferi-yustitsii-svobodi-ta-bezpeki-1224).
3. Олександр Мігдаль. Україна – ЄС: підсумки асоціації, юрист Jurimex // Юридична газета. 16 травня 2017р. / [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://jur-gazeta.com/publications/practice/mizhnarodne-pravo-investiciyi/ukrayina--es-pidsumki-asociaciyi.html>.
4. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради (ВВР). 2001. №№ 25-26. ст. 131.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 року № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української ССР (ВВР). 1984. дод. до № 37. ст. 1122.