

УДК 32

НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ВИЗНАЧЕННЯ КОРУПЦІЙНИХ ЯВИЩ

Воронежський К. В.

Аспірант відділу розвитку політичної системи

Національного інституту стратегічних досліджень

В статті відображено основні підходи до визначення понять та ознак корупційних діянь, закріплених в міжнародних нормативно-правових актах, а також законодавстві деяких країн світу, що досягли значних результатів у питанні боротьби з даним видом злочинних діянь. Проаналізовано можливість подальшого застосування відповідних політологічних методик та законодавчих конструкцій в українських реаліях.

Ключові слова: хабар, неправомірна вигода, корупційні діяння, політична корупція, міжнародне антикорупційне законодавство, класифікаційні ознаки хабаря, міжнародна боротьба із корупцією, політологічні методики боротьби із корупцією.

Актуальність теми обумовлюється тим, що, незважаючи на декларування європейського вектору розвитку України, створення розгалуженої системи органів та інститутів, що покликані боротися з явищем корупції в нашій державі, результати такої діяльності поки є недостатніми в контексті необхідності очищення органів державної влади від корупційних явищ. З урахуванням того, що Україна визначила чіткий курс на гармонізацію антикорупційного законодавства із кращими світовими аналогами, а також проведення імплементації європейських та загальносвітових механізмів боротьби із корупцією у вітчизняне законодавство, необхідним є подальший розвиток даної сфери та пошук оптимальних механізмів боротьби із корупційними явищами.

Метою даної роботи є аналіз міжнародно-правових актів для формування напрямів подальшого реформування антикорупційного законодавства України.

Розробленість теми. Вирішенню різних аспектів проблем корупційної злочинності та вдосконаленню вітчизняного антикорупційного законодавства, а також визначення теми політичної корупції та її впливу на безпеку державних процесів, присвячено дослідження таких вчених і експертів, як Г.Кохан, М. Мельник, Є. Невмержицький, Г. Шведова, І. Чемерис, С. Рогульський та ін.

В нашій країні корупція вже давно стала складовою частиною діяльності в політиці, економіці, суспільному та приватному житті, а тому сприймається, як своєрідна норма здійснення взаємодій і як сукупність реальних способів вирішення найрізноманітніших проблем в цих сферах. І чільне місце в нашій країні займає саме політична корупція.

Політична корупція має набагато більший прихований та інваріантний характер і далеко не завжди є очевидною для пересічного громадянина [1, с. 215].

Відома міжнародна антикорупційна організація Трансперенсі Інтернешнл визначає політичну корупцію як «зловживання політичною владою для приватного блага» [2].

Суб'єктами політичної корупції можуть бути особи чи групи осіб, які беруть участь у політичному процесі, мають або прагнуть набути повноваження приймати та/або реалізувати політичні рішення [3, с. 5].

Світовий досвід показує, що повністю позбутися від корупції, зокрема, політичної, не вдається ні в одній країні, але істотно знизити його цілком можливо. Як слушно зазначає С. С. Рогульський, «корупція не завжди проявляється однаково й не завжди має однакові наслідки та мотивацію. Але, де і коли б вона не проявлялася, корупція завжди завдає шкоди нормальному функціонуванню суспільству, оскільки важливі рішення приймаються на підставі прихованих мотивів без врахування інтересу громадськості» [4, с. 28].

На нашу думку, необхідною умовою вдосконалення антикорупційного вектору України є проведення ґрунтовного аналізу європейського та загальносвітового досвіду впровадження та застосування нормативно-правових актів покликаних мінімізувати вплив корупції на суспільні та внутрішньодержавні процеси.

Досвід протидії корупції різних країн узагальнюється не тільки в нормах їх національних законодавств, а й в нормах міжнародних конвенцій і договорів, вироблених в тривалих дискусіях із залученням провідних експертів з усього світу.

Світова спільнота кілька останніх десятиріч виявляє посилений інтерес до цієї проблеми, а іноземні фахівці та вчені докладають чимало зусиль для того, аби опанувати всі аспекти цього явища. Увага передусім приділяється природі виникнення корупції як явища та

виробленню інструментарію, завдяки якому можливо буде, якщо не подолати, то хоча б локалізувати та мінімізувати його масштаби та вплив на суспільство [5].

Одним із перших офіційних визначень корупції на міжнародному рівні було надане 34-ю сесією Генеральної Асамблеї ООН, на якій це явище було визначено як «виконання посадовою особою певних дій або бездіяльність посадової особи за винагороду в будь-якій формі в інтересах того, хто дає таку винагороду, як з порушенням посадових інструкцій, так і без їх порушення» [6].

Схоже визначення містить Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, який було затверджено резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 17 грудня 1979 року № 34/169, який визначає корупцію як «зловживання службовим становищем для досягнення особистої або групової вигоди, а також незаконне одержання державними службовцями переваг у зв'язку з їх службовим становищем» [6].

В подальшому, визначення терміну «корупція» отримало розвиток у ряді наступних актів міжнародного характеру. Так, необхідно відзначити Практичні заходи боротьби з корупцією, підготовлені Економічною та Соціальною Радами Секретаріату ООН, затверджені резолюцією Конгресу ООН з попередження злочинності та поведіння із злочинцями в Гавані 27 серпня – 7 вересня 1990 року [7].

Аналізуючи зміст даного акту можна визначити основні положення щодо розкриття терміну «корупція», викладені у документі. У першій главі визначається, що термін «корупція» має загальний характер і не є точним правовим терміном. Найбільш явним проявом визначається одержання хабаря тією або іншою особою. Однак, разом з тим у документі зазначається, що проявами корупції можуть бути й інші діяння, які не охоплюються поняттям хабарництва, такі як крадіжка, розкрадання та присвоєння державної власності з метою приватного використання, зловживання посадовим становищем з метою неправомірного одержання окремих переваг, тобто будь-яке заплановане, передбачуване, необхідне або успішне отримання пільг у результаті необґрунтованого використання офіційного статусу та конфлікт інтересів – протиріччя між службовими обов'язками та особистими інтересами.

Таке трактування терміну «корупція», на нашу думку, є занадто загальним, і може використовуватися лише для доктринального визначення багатогранного поняття «неправомірна вигода», задля уникнення випадків змішування таких понять і неправильного визначення санкцій за кожен окремий вид правопорушення, що в тому чи іншому значенні може бути віднесене до корупційних діянь.

Ще одним актом, який спрямований на вирішення проблеми корупції є Міжамериканська конвенція проти корупції, прийнята на третій пленарній сесії 29 березня 1996 р. [8]

Зокрема, статтею 6 цієї Конвенції визначено, що актами корупції є:

а) спроба отримання або отримання, прямо чи опосередковано, урядовим чиновником або особою, яка здійснює публічні функції, будь-яких предметів грошової вартості, а також іншої користі, такої, як подарунок, послуга, обіцянка або перевага для себе або іншої особи чи організації в обмін на будь-яку дію або бездіяльність під час здійснення ним публічних функцій;

б) пропозиція або надання, прямо або опосередковано, урядовому чиновникові або особі, яка здійснює публічні функції, предметів грошової вартості, а також іншої користі, такої, як подарунок, послуга, обіцянка або перевага для себе або іншої особи чи організації, в обмін на будь-яку дію або бездіяльність під час здійснення ним публічних функцій;

в) будь-яка дія або бездіяльність при виконанні своїх обов'язків урядовим чиновником або особою, яка здійснює публічні функції, з метою незаконного отримання прибутку для себе або іншої сторони;

г) шахрайське використання або приховування майна, отриманого внаслідок вчинення одного з актів, на який було посилання у даній статті;

д) участь в якості виконавця, співучасника, підбурювача, пособника або співучасника після скоєння, або у будь-який інший спосіб, у скоєнні або замаху на скоєння, також у пособництві або змові з метою скоєння одного з актів, на який було посилання у цій статті.

Такий рівень розмежування корупційних діянь в контексті їхньої класифікації, як за видом злочинного посягання, так і за роллю конкретного суб'єкта такого діяння, є загалом позитивною законотворчою практикою, яку необхідно розглядати, як приклад техніко-юридичного планування розгалуженої системи антикорупційних заходів, на етапі розмежування складів кримінальних правопорушень за видом та суб'єктом.

Найбільш важливим міжнародно-правовим документом, який покликаний розвивати боротьбу із корупцією, є Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (UNCAC), яка була прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 21 листопада 2003 року (резолюція № A/RES/58/4). У цій Конвенції представлені узгоджене світовою спільнотою розуміння поняття корупції, її природи, а також сформовані основні заходи здійснення протидії корупції [9].

Серед основних цілей прийняття даної Конвенції визначається заохочення, сприяння та підтримка міжнародного співробітництва й технічної допомоги в запобіганні корупції та в боротьбі з нею.

У даній Конвенції підкреслюється, що корупція, як явище, підриває розвиток, послаблює демократію, боротьбу з організованою злочинністю, тероризмом та іншими загрозами загальної безпеки [9].

Для того, щоб Конвенція дійсно стала дієвим правовим інструментом боротьби з корупцією, у 2009 р. держави-члени схвалили механізм оцінювання її впровадження, який складається з двох частин: самооцінки державою свого прогресу і зовнішнього оцінювання незалежних експертів [10, с. 4].

Важливо зазначити, що ст. 20 даної Конвенція передбачає положення про кримінальну відповідальність за незаконне збагачення публічних посадових осіб, що є дуже дискусійним серед країн-підписантів.

За змістом цієї норми держава, яка ратифікувала названу Конвенцію, зобов'язана розглянути питання про криміналізацію умисного «незаконного збагачення», тобто значного підвищення доходів державної посадової особи, яке воно не може раціонально пояснити і яке не є результатом його професійної діяльності.

Фактично, дана стаття вводить так звану «презумпції винуватості чиновників», яка означає, по-перше, що кожен з них постійно підозрюється в скоєнні корупційних дій, а по-друге, що при виявленні фактів корупції звинувачення в участі в корупційних діях, перш за все, пред'являються чиновникам, а не громадянам чи бізнесменам, які могли брати участь в таких діях. В обох випадках чиновники повинні самостійно знаходити і пред'являти докази їхньої невинуватості у скоєнні корупційних дій.

Ще однією особливістю реалізації презумпції винуватості чиновників в корупції є те, що правоохоронні органи і суди довіряють свідченнями громадян і ЗМІ про вчинення корупційних дій чиновниками, а тому завжди перевіряють такі відомості, незалежно від особистостей тих, хто їх представив, навіть без наявності комплексних доказів.

Наслідком презумпції винуватості чиновників в корупції є необхідність публікування ними декларацій доходів та витрат, як своїх, так і своїх родичів. При реалізації презумпції винуватості чиновників в корупції такі публічні декларації доходів і витрат при їх відповідності рівню легальних доходів чиновників є для них обґрунтуваннями їх непричетності до корупції. Ця обставина підтримує мотивацію чиновників публічно представляти декларації про свої доходи та витрати.

З урахуванням спірності з юридичної точки зору, на сьогодні у строгому розумінні положення ст. 20 Конвенції ООН проти корупції не імplementовані в Іспанії, Італії, Нідерландах, Швеції, Португалії, Фінляндії, хоча при підписанні названого договору перераховані країни застережень не робили. Зокрема, в Італії норма про незаконне збагачення була визнана такою, що не відповідає Конституції країни, і тому не діє. Аналогічною є позиція законодавців Іспанії, Фінляндії, Швеції. У свою чергу законодавець Португалії стверджує, що незаконне збагачення не може тягти за собою настання кримінальної відповідальності, оскільки є не діянням, а його результатом.

Приклади можливої реалізації ст. 20 Конвенції ООН проти корупції ми знаходимо в законодавстві ряду європейських країн. На сьогоднішній день норма ст. 20 Конвенції ООН проти корупції в повній мірі імplementована в кримінальні закони Бельгії, Франції і її реалізація не поставила вимогу про внесення доповнень, так як в національних законодавствах вже містилися інструменти протидії незаконному збагаченню.

В першу чергу, дана норма дозволяє боротись із явищами саме політичної корупції – і на перший план в даному аспекті виходить система правоохоронних органів та судів. Як відомо, судові та правоохоронні органи відіграють особливу роль у протидії корупції, оскільки їх головним завданням є забезпечення реалізації принципу верховенства права — тоді як корупція, зокрема політична, підриває дієвість цього принципу [11, с. 29].

Україна цього року зробила важливий крок на шляху до імplementації вищезгаданої Конвенції. Так, система електронного декларування, яка запрацювала нещодавно, дозволила отримати детальну інформацію про статки представників органів державної влади.

Процес декларування доходів чиновниками доходів та майна є загальноєвропейською практикою, що виступає одним із способів моніторингу рівня політичної корупції в суспільстві. Система електронного декларування держслужбовцями своїх доходів, нещодавно введена в Україні – спроба гармонізації українського та європейського правового інструментарію щодо протидії корупції, зокрема політичної.

В той же час, чинне антикорупційне законодавство України не позбавлене певних проблем, про що свідчить практика його реалізації в частині перевірки декларацій та притягнення до відповідальності за внесення до них недостовірних даних.

Окрім найважливіших міжнародних актів, які проаналізовано вище, Європейське співтовариство також займає активну позицію у сфері встановлення законодавчих механізмів боротьби із корупцією.

Також необхідно звернути увагу на Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією (ETS 173) Ради Європи [12].

Главою другою, «Заходи, що здійснюються на національному рівні», цієї Конвенції, визначаються заходи, що мають впроваджуватися кожною державою, задля викорінення діянь, що визнаються вищевказаною Конвенцією як корупційні. Так, до корупційних діянь віднесено:

- давання хабара національним державним посадовим особам, що полягає в обіцянці, пропонуванні чи дачі будь-якою особою прямо чи опосередковано будь-якої неправомірної вигоди будь-якій державній посадовій особі в своїй країні, для них особисто чи для інших осіб, з метою заохочення їх до виконання чи невиконання наданих їм повноважень;
- одержання хабара національними державними посадовими особами, що виражається в наступних діях: вимагання, одержання, прямо або опосередковано, будь-якої неправомірної вигоди, для них особисто чи для інших осіб, або прийняття пропозиції чи обіцянки такої вигоди з метою виконання чи невиконання наданих їм повноважень.

Іншими словами, Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією Ради Європи визначає корупцію, в першу чергу, як хабарництво та передбачає встановлення кримінальної відповідальності за вчинення вищезазначених діянь, що є занадто вузьким і повністю не охоплює таке комплексне поняття як корупція, адже корупція – це не лише кримінально-правова проблема, а, як влучно зазначає М.І. Мельник, «складне і багатоаспектне (економічне, політичне, правове, морально-психологічне) соціальне явище». [13, с. 56]

Ще одним актом Європейського товариства, в якому наведене визначення корупції, є Цивільна Конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 174) Ради Європи [14], першочерговою метою якої є створення ефективних засобів правового захисту для осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок актів корупції, що дозволяють їм захищати свої права та інтереси, включаючи можливість отримання компенсації за шкоду.

Стаття 2 даної Конвенції визначає корупцію як пряму або опосередковану вимогу, пропозицію, давання або одержання, прямо або побічно, хабаря або іншої неналежної вигоди або можливості її отримання, що спотворюють належне виконання обов'язків одержувачем хабара або отримання неналежної переваги чи можливості отримання такої вигоди, або поведінки такої особи.

На відміну від Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією містить єдине визначення поняття корупції, що дає змогу визначити її природу та більш точно визначити корупційні діяння.

Отже, в Європейському Союзі передбачена не тільки кримінальна відповідальність за корупцію, а й цивільно-правова, яка передбачає розгляд в судах цивільних позовів, зокрема, про порушення прав і свобод, матеріальних і нематеріальних інтересів сторін.

Окрім наведених Конвенцій, Європейський Союз приділив значну увагу визначенню і запобіганню прикладам саме політичної корупції. Зокрема, Комітетом Міністрів Ради Європи у 2001 році було ухвалено Рекомендацію про загальні правила проти корупції під час фінансування політичних партій та виборчих кампаній [15, с. 5]. У ст. 14 цієї Рекомендації йдеться про те, що «держави повинні забезпечувати незалежний моніторинг фінансування політичних партій та виборчих кампаній... і незалежний моніторинг має включати контроль за рахунками політичних партій і витрат, які несуть партії під час виборчих кампаній, включаючи представлення себе і друковану продукцію» [15, с. 6].

Оскільки публічна влада сама по собі є насамперед політичним інститутом, то й корупція як форма зловживання цією владою є насамперед політичним феноменом. За такого підходу можна стверджувати, що будь-які корупційні діяння, вчинені представниками державної влади чи місцевого самоврядування, мають політичний зміст і можуть вважатися політичною корупцією [16, с. 7].

Зокрема, даний підхід підтримує Є. Невмержицький, який визначає, що у політичній корупції однією зі сторін є особа, яка перебуває на державній службі або виконує деякі владні повноваження в результаті делегування їй влади від виборців або будь-яким іншим способом [17 с. 205].

Висновки: Аналіз визначень корупції, сформульованих міжнародними організаціями, дозволив з'ясувати, що вони відображають швидше цілі тієї чи іншої міжнародної організації, аніж сутність явища як такого, і є занадто вузькими, і тому є недостатніми для визначення загальної теорії політичної корупції та її впливу на безпеку країни.

Фактично, на разі корупція впливає на майже усі сфери діяльності нашої держави, що потребує використання прикладів боротьби з корупцією успішних країн світу.

В процесі провадження антикорупційної політики Україні необхідно приділяти значну увагу позитивному зарубіжному досвіду.

Однак, використання зарубіжного досвіду в нашій країні не може проводитися за допомогою простого копіювання тих чи інших заходів державного або муніципального управління, асоціацій приватного бізнесу або громадських організацій, які показали свою ефективність в інших країнах. Корупція постійно адаптується до зміни політичних, економічних і соціальних умов діяльності, має національні особливості і стереотипи сприйняття. Тому ті заходи, які використовувались кілька років тому, а тим більше, кілька десятиліть тому були ефективні в інших країнах світу, можуть бути не ефективними в нашій країні. Ці заходи завжди необхідно буде адаптувати для застосування в нашій країні, пристосування до вітчизняної специфіки. Крім того, для реального зниження рівня корупції в силу її широкого поширення в нашій країні, необхідно буде застосовувати не одну якусь антикорупційну міру, а всю систему заходів і умов, які зможуть забезпечити ефективність протидії корупції.

На нашу думку, впровадження міжнародного досвіду в Україні особливо актуальне в контексті двох аспектів. Першим етапом має бути подальше формування ефективних антикорупційних органів, які будуть повністю незалежними від усіх без виключення органів державної влади та/або посадових осіб. Другим етапом боротьби з корупцією має бути делегування частини антикорупційних функцій як органам місцевого самоврядування, так і безпосередньо громадам, що дозволить підвищити оперативність припинення та попередження корупційних правопорушень, а також пришвидшити взаємообмін інформацією, про такі правопорушення між органами влади на загальнодержавному рівні. Наукова розробка та впровадження цих заходів зумовлює перспективність подальших досліджень.

Література:

1. Шведова Г.Л. Окремі питання характеристики суб'єктів корупційних злочинів: політико-кримінологічний аспект / Г.Л. Шведова // Миколаївський державний гуманітарний університет ім. Петра Могили : наукові праці. – Миколаїв, 2006. – Т. 69. – Вип. 56: Політичні науки. Правознавство.
2. Transparency International Progress Report 2015: Enforcement of the OECD Anti-Bribery Convention // [Електронний ресурс]: http://files.transparency.org/content/download/1923/12702/file/2015_ExportingCorruption_OECDProgressReport_EN.pdf
3. Політична корупція як явище: підходи до визначення. Аналітична доповідь Разумкова. — Національна безпека і оборона, 2009, № 7, 90 с.
4. Рогульський С.С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні: дис. канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.07 / Київський національний університет імені Т. Шевченка. – К., 2005. – 187 с.
5. Чемерис І.В. Зарубіжний досвід протидії корупції в системі державного управління / І.В. Чемерис // Стратегічні пріоритети. - 2009. - №3(12). - С. 110-118.
6. Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку – затверджений резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 17 грудня 1979 року № 34/169. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_282
7. Практичні заходи боротьби з корупцією затверджені резолюцією Конгресу ООН з попередження злочинності та поведіння із злочинцями в Гавані 27 серпня – 7 вересня 1990 року // [Електронний ресурс]: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_785/conv
8. Міжамериканська конвенція проти корупції, прийнята на третьому пленарному засіданні ООН 29 березня 1996 року / Матеріали міжнародного семінару «Антикорупційні розслідування та стратегія попередження корупції» (Київ, 15-16 травня 2002 року). – К, 2002. – с. 68-78.
9. Конвенція ООН проти корупції (ратифікована Законом України від 18 жовтня 2006 року № 251-V) [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16
10. Кохан Г.В. Явище політичної корупції: теоретико-методологічний аналіз : монографія / Г. В. Кохан. – К. : НІСД, 2013. – 232 с
11. Конституційна реформа в Україні: перебіг, стан і перспективи. Аналітична доповідь Центру Разумкова. — Національна безпека і оборона, 2007, № 1.
12. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією № ETS 173 від 27 січня 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_101
13. Мельник М.І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) / М.І. Мельник. – К.: Юридична думка, 2004. – 400 с.
14. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 04.11.1999 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_102
15. Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи 1516 (2001). Фінансування політичних партій / Лабораторія законодавчих ініціатив. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.parlament.org.ua/index.php?action=publication&id=8&ar_id=147&iar_id=180&as=2

16. Мельник М.І. Політична корупція: сутність, чинники, засоби протидії. — Національна безпека і оборона, 2009, № 7 с 1 - 42.
17. Невмержицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії / Є. В. Невмержицький : моногр. — К. : КНТ, 2008. — 368 с.