

ПРАВО

ЮРИДИЧНИЙ
ЖУРНАЛ

України

11
2010



АКТУАЛЬНА ТЕМА НОМЕРА:

«ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ
В УКРАЇНІ:
АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ
РЕФОРМУВАННЯ»

- ◆ Теоретичні та організаційно-правові засади
- ◆ Основні завдання та механізми
- ◆ Актуальні проблеми

ВІСНИК
ЦІВІЛІ

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ МІЖНАРОДНИХ МЕХАНІЗМІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ



І. ЯЦКІВ

*здобувач кафедри адміністративної діяльності
(Національна академія внутрішніх справ)*

Протидія корупції — один з основних напрямів діяльності не тільки України, а й міжнародної спільноти. Світове співробітництво з цього питання починається ще з XVI ст., а поняття корупції в сучасному його розумінні закріплено в міжнародній резолюції ООН у 1946 р. та інших міжнародних нормативно-правових актах. Загальновідомо, що корупція перешкоджає соціальному захисту, ускладнює доступ до медичних послуг, охорони здоров'я, освіти та до інших сфер життя суспільства, безпосередньо підірвує міжнародні стандарти прав людини. Протидія корупційним проявам має ґрунтуватись на ефективних заходах та сприяти захисту прав людини. Діяльність міжнародної спільноти у цьому напрямі містить багато напрацювань з міжнародного законодавства, що безперечно заслуговують на увагу. Проте їх імплементацію в українське законодавство слід здійснювати продумано та систематизовано, враховуючи національний менталітет, соціально-економічні та політичні чинники. Завданням цієї статті є характеристика окремих міжнародних документів з протидії ко-

рупції та визначення деяких питань застосування міжнародних механізмів протидії корупції в Україні.

Важливим міжнародним документом з протидії корупції є Конвенція ООН проти корупції. Вона застосовується для запобігання, розслідування та кримінального переслідування за корупцію, призупинення операцій (заморожування), арешту, конфіскації й повернення доходів від корупційних діянь. Конвенція передбачає положення, згідно з яким кожна держава-учасниця відповідно до основоположних принципів своєї правової системи розробляє здійснює або проводить ефективну скоординовану політику з протидії корупції, яка сприяє участі суспільства і відображає принципи правопорядку, належного управління державними справами й державним майном, чесності та непідкупності, прозорості та відповідальності. Для цього учасники прагнуть періодично проводити оцінку правових інструментів і адміністративних заходів з метою визначення їх ефективності щодо запобігання корупції та боротьби з нею. Крім цього, Конвенція містить положення щодо створення та

© І. Яцків, 2010

функціонування системи приймання на роботу, просування по службі державних службовців, інших посадових осіб з дотриманням:

- принципів ефективності та прозорості на основі бездоганності роботи, справедливості та наявних здібностей, включаючи належні процедури підбору й підготовки кадрів для обіймання державних посад, які вважаються потенційно сприятливими для різних проявів корупції;
- системи виплати належної винагороди та встановлення справедливих окладів з урахуванням економічного розвитку відповідної держави;
- спеціальної та належної підготовки, здійснення освітніх і навчальних програм щодо забезпечення вимог правильного, добросовісного та належного виконання державних функцій відповідно до кодексів та стандартів поведінки у відповідних галузях [1, 286].

Одним з організаційних напрямів діяльності міжнародної спільноти щодо подолання корупції є створення спеціально уповноважених органів, громадських організацій, завданням яких є запобігання корупції за допомогою проведення відповідної політики, здійснення нагляду та координації реалізації цієї політики; розширення та поширення знань щодо протидії корупції. Зокрема, таким органом є *Transparency International the global coalition against corruption*, дослівно — «Міжнародна прозорість: глобальна коаліція з протидії корупції» (далі — ТІ). Це громадська організація, яка очолює світову боротьбу проти корупції. Вона має понад 90 національних відділень по всьому світі та секретаріат у Берліні (Німеччина). Організація здійснює свою діяльність з метою припинити згубний вплив корупції на населення планети. Місією ТІ є створен-

ня світу, вільного від корупції. Міжнародна організація має навички, інструменти, досвід боротьби з корупцією у світі на міжнародному і регіональному рівнях.

Конвенція ООН проти корупції містить перелік корупційних діянь, проте не визначає санкцій за їх здійснення. Застосування заходів відповідальності здійснюється за національним законодавством (закріплено у статтях 26, 27, 29–36).

Варто зазначити, що у міжнародних правових документах, зокрема в Конвенції ООН проти корупції, при характеристиці суб'єкта корупції фігурує поняття «*public official*» (ст. 2) [2], яке на основі сучасного поділу галузей права доцільно перекладати «публічна посадова особа», хоча в українських офіційних перекладах міжнародних документів воно інтерпретується як «державна посадова особа», «державний службовець». Ці поняття мають багато спільного — проте не тотожні. Поняття «*public official*» є ширшим за змістом, тому що означає (за визначенням у Конвенції) будь-яку особу, яка виконує публічні функції або надає публічні послуги, як це визначається у внутрішньому праві держави-учасниці і як це застосовується у відповідній галузі правового регулювання цієї держави-учасниці. На сьогодні в Україні визначення публічної посадової особи немає, існує тільки визначення публічної служби (див. п. 15 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України) — фактично для цілей адміністративного судочинства, а не антикорупційної діяльності.

Серед механізмів упровадження завдань та цілей Конвенції можна виділити (відповідно до глави VII) Конференцію держав — учасниць Конвенції. Конференція приймає правила процедури і правила, які регулюють

порядок та особливості міжнародного співробітництва для досягнення цілей Конвенції, питання про найефективніші шляхи виявлення та подолання корупції, про обмін інформацією щодо стану корупційних проявів держав-учасниць.

Необхідність об'єднання зусиль держав, громадських організацій та окремих громадян з протидії корупції, розробки загальних положень боротьби з цим антисоціальним явищем стала вже давно. Важливим кроком для координації зусиль усіх суб'єктів протидії корупції стала 13-та Міжнародна конференція з протидії корупції. Вона проходила в Афінах (Греція) з 28 жовтня по 2 листопада 2008 р. Координатором діяльності конференції виступила ТІ, організатором був уряд Греції, учасниками стали 1 300 осіб з 135-ти країн світу, які представляли державний та приватний сектори економіки, а також незалежні учасники. Тут розглядалися питання щодо ознайомлення міжнародної спільноти з новими інструментами та засобами протидії корупції, викорінення її зі свідомості людей. Було зазначено, що фінансова та економічна кризи, глобальні зміни клімату, з якими зіткнулось людство, не в останню чергу спричинені корупцією та порушенням соціально-етичних норм. Корупція підриває стабільність у численних сферах життя суспільства, починаючи зі створення перешкод щодо правовомірного розподілу національного багатства і закінчуючи перешкодами для нормального функціонування державної влади, коли основні проблеми залишаються невирішеними або ж їх вирішення відбувається не на засадах справедливості.

Ефективна протидія будь-яким антисоціальним проявам не в останню чергу залежить від правильного ро-

зуміння сутності, витоків цих явищ. Витоки корупції — в людських негативах, які породжують намагання встановити особливу систему зв'язків та відносин з метою отримання і розподілу незаконних прибутків. Для цього використовуються як прогалини в законодавстві, що провокують стихійну появу нормативно нерегламентованих додаткових видів діяльності, так і прямі порушення існуючих норм та правил. Така система складається незалежно від ступеня розвитку суспільства і економічних стосунків. З точки зору інтересів суспільства питання полягає лише в масштабах цього явища. За досягненням певного значення рівня корупції, який вимірюється ступенем довіри населення до влади, суспільство фактично залишається без ефективного управління. Таким чином виникає реальна загроза існуванню самого суспільства. За таких умов цілком зрозумілим є той факт, що протидія корупції вважається одним із пріоритетних завдань значної кількості держав.

У різні історичні періоди термін «корупція» мав різний зміст і тлумачення. Н. Макіавеллі вважав, що це руйнація всіх громадянських чеснот; на думку Н. Монтеस्क'є — це перетворення доброго політичного ладу на порочний; Ж.-Ж. Руссо був переконаний, що це неминучий наслідок самої боротьби за владу [3, 28]. Відповідно до установчих документів ТІ корупція — це зловживання увіреною владою для приватної вигоди [4]. Вона має жахливі не тільки національні, а й глобальні наслідки, заманюючи мільйони до бідності, породжує соціальну, економічну і політичну нестабільність, підриває демократію і верховенство права; спотворює національну і міжнародну торгівлю; є причиною спотворення інформації та спричиняє

порушення етичних норм у приватному секторі; загрожує місцевій і міжнародній безпеці, породжує проблеми при розподілі природних ресурсів.

Чинне законодавство щодо протидії корупції потребує вдосконалення та доповнення. Перспективною тут є співпраця України з міжнародними організаціями антикорупційного спрямування. Зокрема у грудні 2006 р. між українським урядом та Корпорацією «Виклик тисячоліття» (*Millennium Challenge Corporation, USA*; далі — МСС) [5] підписано угоду про виконання Порогової програми МСС зі зниження рівня корупції в Україні, насамперед в органах державної влади [6, 4]. Для реалізації програми при Президентові України створено Раду з питань її забезпечення, до складу якої ввійшли представники Секретаріату Президента, уряду, відповідних міністерств, органів судової влади, міжфракційна парламентська група. В основу Програми покладено реформу судової системи, встановлення єдиних етичних та адміністративних стандартів для державних службовців, боротьба з корупцією у сфері освіти та будівництва, забезпечення реального моніторингу рівня корупції в Україні, захист інтересів громадян, здійснення незалежних журналістських розслідувань. Порогова програма була розрахована на два роки, її фінансова підтримка становила 45 млн доларів США. Міжнародне співробітництво здійснюється також на основі спільного проекту України та Ради Європи в галузі боротьби з корупцією «Підтримка належного урядування: протидія корупції в Україні» (проект *UPAC*) за фінансової підтримки Європейської комісії. Відповідно до Плану дій Європейської комісії *TACIS 2004* (підписаний у лютому 2005 р.), Україні виділяється близько 1,75 млн євро для

фінансування підтримки належного урядування і заходів протидії корупції. Ця програма боротьби з корупцією була розрахована на три роки. Кошти надійшли, а результати? Розроблено програму діяльності, узагальнення (звіт) про її виконання, а рівень корупції фактично не знизився.

Міжнародне законодавство акцентує увагу на залученні громадськості до протидії корупції, закликає до поглиблення розуміння суспільством факту існування, причин і небезпечного характеру корупції. При цьому залучати громадськість пропонується за допомогою таких заходів:

- посилення прозорості та сприяння залучення населення до процесу прийняття рішень;
- забезпечення для населення ефективного доступу до інформації;
- проведення заходів щодо інформування населення, які сприяють створенню атмосфери неприйняття корупції, реалізація відповідних спеціальних освітніх програм у школах та університетах;
- повага, заохочення та захист свободи пошуку, отримання, опублікування та поширення інформації про корупцію, за винятком передбачених законом необхідних обмежень для захисту прав інших осіб, публічного порядку та захисту національної безпеки, охорони здоров'я та моральності.

Серед важливих напрямів діяльності міжнародної спільноти можна виокремити залучення громадськості до заходів запобігання та протидії корупції, визначення громадської думки щодо її сфер розповсюдження, проведення круглих столів, семінарів для підготовки антикорупційних ініціатив, формування громадської думки щодо несприйняття корупції, контроль за прозорістю діяльності дер-

жавних органів, сприяння зменшенню корупції в органах державної влади через запровадження міжнародних методик виявлення і розслідування корупційних проявів, прийняття морально-етичних кодексів поведінки державних службовців, вивчення проблеми імунітетів, запровадження контролю за відповідністю доходів та витраток посадових осіб, вдосконалення законодавчої бази тощо.

Активну діяльність щодо впровадження міжнародної практики протидії корупції здійснює Міністерство юстиції України. У статті Міністра юстиції М. Оніщука «Українська юстиція: проблеми і пріоритети діяльності на шляху до правової держави (до 90-річчя української юстиції)» третім пріоритетом діяльності юстиції на сучасному етапі визначено створення правових засад для запобігання та протидії корупції (див. «Право України», № 11, 2008). Співпраця Мін'юсту з Радою Європи в рамках проекту UPAC щодо вдосконалення законодавства проявилась у підготовці антикорупційних законопроектів, які відображають міжнародний досвід боротьби з корупцією.

Сьогодні питанням протидії корупції в Україні присвячено багато наукових досліджень, проте запропоновані заходи та механізми їх впровадження не завжди є ефективними. Пов'язано це насамперед з відсутністю спільної скоординованої діяльності різних державних структур щодо протидії корупції. Міжнародний досвід з цього питання іде двома шляхами: перший — створення спеціальних антикорупційних органів, посад; другий — вдосконалення вже існуючих у державі органів протидії та повноважень посадових осіб [7].

Крім цього, на сьогодні в науковій літературі відсутнє єдине системне

визначення корупції, яке б характеризувало цей складний феномен у всій різноманітності його форм та проявів. Окремі довідкові видання стверджують, що поняттям корупції охоплюються злочини, пов'язані з використанням посадовими особами, політичними і суспільними діячами належних їм за відповідним статусом прав зарди особистого збагачення і на шкоду суспільству та державі [8, 586]. Вітчизняна юридична енциклопедія по суті цитує Концепцію боротьби з корупцією на 1998–2005 рр., затверджену Указом Президента України від 24 квітня 1998 р. № 367, і наголошує, що корупція становить сукупність різних за характером та ступенем суспільної небезпеки, але єдиних за своєю суттю корупційних діянь — кримінальних, адміністративних, цивільно-правових або дисциплінарних, а також порушень етики поведінки посадових осіб, пов'язаних із вчиненням цих дій [9, 369]. Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» [10] визначає корупцію як використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди такій особі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей. Таке надмірно чітке формулювання фактично акцентує увагу тільки на отриманні неправомірної вигоди, а як же інші ознаки корупції, як інші склади корупційних правопорушень? Корупція — це комплексне поняття, яке охоплює сукупність взаємопов'язаних

правопорушень, тому доцільно було б закріпити її визначення в загальному (виробити єдиний підхід), а деталізувати — залежно від конкретного виду корупційного правопорушення. Це дасть змогу вдосконалювати антикорупційне законодавство.

Тому серед заходів протидії корупції, крім вдосконалення законодавства, варто виокремити на сучасному етапі розробку ефективних механізмів реалізації законодавчих положень (зазначених у проектах антикорупційних законів) на практиці. А така діяльність могла б здійснюватись, наприклад, єдиним незалежним міжвідомчим, міжвладним антикорупційним центром (з представників усіх гілок влади та громадськості), який був би наділений відповідними повноваженнями щодо попередження корупції, внесення змін до законодавства, інформування громадськості, виявлення та розслідування корупційних діянь, застосування ефективних заходів щодо притягнення винних осіб до відповідальності (у тому числі здійснення судочинства), контролю за виконанням антикорупційного законодавства, та був підконтрольний тільки громадськості (з розробкою відповідних важелів впливу громадян).

Протидія корупції повинна бути направлена на викорінення зловживань, які спотворюють політичні процеси. Тут доцільно було б розробити спеціальні морально-етичні кодекси та механізми їх застосування з ефективною системою відповідальності за порушення. Відповідно, зменшення корупційних проявів покращує доступ до суспільних послуг, особливо для бідних та уразливих верств населення, відкриває шлях для суспільного розвитку. Якщо розглядати корупцію як антисоціальне явище, то насамперед варто зазначити, що викорінення її повністю є утопією. Завданням як міжнародної спільноти, так і нашої держави є зменшення її проявів до мінімуму, розробка ефективних заходів і методів протидії та виявлення корупційних правопорушень, здійснення заходів щодо підвищення правової культури, перевиховання людини зокрема і суспільства у цілому. Звичайно, що цей шлях розвитку є складним та тернистим, особливо за сучасних суспільно-політичних та економічних умов у країні (які є потенційно сприятливими для корупції), але і залишити без змін наявні механізми протидії, які не завжди є ефективними, не варто, їм потрібно вдосконалювати.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. Мельник М. І., Редька А. І., Хавронюк М. І. Науково-практичний коментар Закону України «Про боротьбу з корупцією» / за ред. М. І. Мельника. — К., 2008. — 372 с.
2. United Nations Convention Against Corruption // http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf
3. Донатела де ла Порта, Альберто Ванучі. Брудні обробки : учасники, ресурси та механізми політичної корупції / пер. з англ. — К., 2006. — 302 с.
4. About Transparency International // http://www.transparency.org/about_us
5. About MCC // <http://www.mcc.gov/mcc/about/index.shtml>
6. Прокопович Н. Подолання корупції — запорука зростання авторитету України в світі // *Голос України*. — 2007. — № 76. — 28 квіт. — С. 4.
7. Institutional Arrangements to Combat Corruption — A comparative study (United Nations Development Programme) // http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/practices/governance_instruments/Corruption_Comparative_Study-200512.pdf
8. Политическая энциклопедия : в 2 т. — М., 1999. — Т. 1. А—М. — 751 с.
9. Юридична енциклопедія : в 6 т. — К., 2001. — Т. 3. — 790 с.
10. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України від 11 червня 2009 р. // *Голос України*. — 2009. — № 132. — 18 лип.

Рекомендовано до друку кафедрою судочинства Прикарпатського юридичного інституту Львівського державного університету внутрішніх справ.