



ПРОНЮК Н.В.,
кандидат юридичних
наук

*Київський юридичний
інститут МВС України*

**АКТУАЛЬНІ
ПИТАННЯ
МІЖНАРОДНОГО
СПІВРОБІТНИЦТВА
У СФЕРІ
ЗАПОБІГАННЯ ТА
ПРОТИДІЇ
КОРУПЦІЇ**

Корупція та організована злочинність є глобальними проблемами світового співтовариства, небезпекою для функціонування і соціально-економічного прогресу будь-якого суспільства.

Тому дана стаття присвячена аналізу сучасного стану міжнародного і регіонального співробітництва у сфері боротьби з цим явищем. Адже попри поодинокі дослідження такої актуальної теми, як правило, на національному рівні, шляхом аналізу внутрішньодержавного законодавства, на сьогодні практично не існує комплексних науково-дослідницьких робіт щодо запобігання та протидії корупції. Використовуючи методи періодизації, порівняльний, структурно-системний і ретроспективний методи, автор пропонує виділити найбільш актуальні питання співпраці світового співтовариства, міжнародних універсальних, регіональних і міжрегіональних організацій у боротьбі з корупцією, їх позитивні і негативні здобутки, рівень міжнародно-правового забезпечення, гармонізації українського законодавства з європейським правовим простором і міжнародними стандартами в цій

галузі, а також зробити відповідні висновки на перспективу.

Корупція загрожує національній безпеці, системно впливає на формування і діяльність владних, політичних інститутів, підриває довіру громадян до влади, завдає значної шкоди справі забезпечення захисту прав і свобод громадян, гальмує розвиток ринкових відносин, спричиняє серйозні недоліки в діяльності правоохоронних органів тощо. Безперечно, корупція є інтернаціоналізованим видом протиправного діяння. Це злочин міжнародного характеру, що є перешкодою налагодженню і реалізації міжнародних контактів, посягає на нормальні відносини між державами, завдає збитків мирному співробітництву в різноманітних сферах і може призвести до "тихої", але відчутної ізоляції країни. Оскільки корупція негативно впливає на міжнародний імідж країни, перешкоджає, а іноді блокує надходження іноземних інвестицій. Так, за даними експертного опитування Центру ім. О. Разумкова, близько 80% експертів в якості негативного фактору вказали на корумпованість влади¹.

Загалом корупція сприяє створенню в державі загального клімату беззаконня: громадяни вчать не сприймати всерйоз закони держави і всюди, де можливо, ухилятися від їх виконання. Така ситуація, у свою чергу, веде до росту злочинності і підриву суспільних інституцій, створює нестабільність у державі, яка за наявності й інших негативних обставин може завершитись соціальним катаклізмом. Багато підприємців, державних чиновників, інших громадян вступають у корумповані відносини через те, що не можуть вирішити свої проблеми законним шляхом. Але вони не готові поодинокі відмовитися від існуючої системи корупції, оскільки для багатьох з них це означало б втрату власної справи, роботи і т.д.

Шляхом виходу з такої кризової ситуації можна визначити комплексну систему заходів політичного, правового, економічного і морально-психологічного характеру. Насамперед, слід створити прозору систему законів, яка дала б громадянам можливість вирішувати власні проблеми, не вдаючись до корупції. Однак аналіз законодавства і практика боротьби з цими явищами свідчать, що жодна держава не має сьогодні дієвих засобів протистояння їм. Практично всі програми та заклики до їх обмеження або ліквідації зазнають, як правило, фіаско в економічно розвинених країнах і в тих, що стали на шлях ринкових відносин.

Система кримінальної юстиції ні в одній країні світу не справляється з навалом корупції та організованої злочинності. На думку більшості дослідників, головна причина того, що масштаби корупції в Україні та світі залишаються незмінними і досить великими, – відсутність реальної політичної волі (не декларацій, а реальних дій) керівництва держави, слабка суспільна підтримка антикорупційної діяльності. Без усвідомленого бажання служити спільному добру будь-які політичні чи правові кроки можуть швидше ускладнити ситуацію.

Дослідження правових проблем, пов'язаних з боротьбою з корупцією на національному і міжнародному рівнях, є досить актуальним у сучасній юриспруденції. З'ясується чимало прогалин і недосліджених аспектів у цій сфері, які є важливими для зміцнення законності та правопорядку. Це вимагає як теоретичного вивчення, аналізу чинних національних і міжнародно-правових документів, так і практичних рекомендацій, які сприяли б ефективному подоланню негативних явищ корупції.

Серед спроб розкрити суть корупції, найпоширеніше її визначення міститься в *Довідковому документі ООН про міжнародну боротьбу з корупцією* – це зловживання державною владою для отримання вигод в особистих цілях. Практично ідентичним є визначення корупції, запропоноване Світовим банком.

На сьогодні такі розуміння корупції є до певної міри обмеженими. Більш розгорнуте визначення корупції розроблено міждисциплінарною групою Ради Європи 1995 р.: корупцією визначається хабарництво й інша поведінка осіб, яким доручено виконання певних обов'язків у державному чи приватному секторі, яка призводить до порушення обов'язків, покладених згідно із статусом державної посадової особи, приватного працівника, незалежного агента чи іншого роду відносин і має за мету отримання будь-яких незаконних переваг для себе та інших².

Як бачимо, розширено коло суб'єктів корупції (державні посадові особи, співробітники приватного сектору), а також цілі корупції (особиста зацікавленість, набуття переваг в інтересах інших). Це свідчить, що міжнародне співробітництво не звужує розуміння корупції до продажності й підкупу посадових осіб державного чи приватного сектору, адже вона виходить за рамки "угоди" між сторонами, яка підкупає і тою, яку підкупають. Корупція в цьому значенні включає посадові крадіжки та інші форми неправомірного використання своїх повноважень, статусу і витікаючих з нього можливостей для отримання різноманітних переваг, пільг.

Однак більшість документів, які містять такі визначення, не є обов'язковими, а серед міжнародних нормативно-правових актів не можна зустріти єдиного, точного визначення корупції. Натомість міститься перелік видів правопорушень, що підпадають під корупційні.

Страсбурзька конвенція "Про кримінальну відповідальність за корупцію" 1999 року передбачає заходи, які повинні бути прийняті на національному рівні, не виключає кримінальну відповідальність фізичних та юридичних осіб за корупційні злочини. *Конвенція Ради Європи "Про цивільно-правову відповідальність за корупцію" 1999 року* визначає корупцію як продажність і підкуп публічних посадових осіб при неналежному виконанні обов'язків чи поведінки отримувача хабаря, надання неналежних пільг і переваг чи їх обіцянки. Таким чином, її положення спрямо-

вані на захист інтересів осіб, яким завдано збитків унаслідок корупції.

У свою чергу, *Конвенція ООН "Проти транснаціональної організованої злочинності" 2000 року* передбачає криміналізацію корупційних діянь, відповідальність юридичних осіб, які здійснюють підкуп публічних посадових осіб, а також заходи на національному рівні, що вживаються з метою попередження та виявлення корупції серед публічних посадових осіб.

Аналіз міжнародно-правових документів свідчить про існування різних підходів розуміння корупції, але спроби на міжнародному і національних рівнях розробити і нормативно закріпити уніфіковане поняття цього явища свідчать про просування науки у вивченні корупції. Це полягає, насамперед, у відході від точки зору, за якою корупція зводилась лише до банального хабарництва. Відмовившись від звичного інструментарію ("зловживання", "хабар", "перевищення" і т.д.), більшість національних учених і практиків керуються конвенційним шляхом, через з'ясування суті явища за допомогою єдиного підходу до методології його вивчення, узгодження найважливіших ключових моментів.

На думку автора однієї з перших монографій у міжнародно-правовій літературі В.Я.Пекарева, корупцією позначається протиправне діяння, що вчиняє особа, покликана здійснювати повноваження державного органу, органу місцевого самоврядування чи прирівненої до неї особи, що полягає в незаконному отриманні матеріальних благ або переваг з використанням свого службового становища чи статусу органу, де ця особа займає державну, виборну муніципальну посаду, посаду державної чи муніципальної служби чи статусу інших органів (установ)³.

У найширшому значенні корупцію можна визначити як складне соціальне (по суті асоціальне, аморальне і протиправне) явище, що виникає в процесі реалізації владних відносин уповноваженими особами, що використовують надану їм владу для задоволення особистих інтересів чи інтересів третіх осіб, а також для створення умов здійснення корупційних дій, приховування цих дій та сприяння їм.

Такі визначення корупції є прийнятними з доктринальної та практичної точок зору і можуть бути взяті за основу.

Офіційне визнання існування корупції в Україні та інших державах не супроводжувалось чітким розумінням даного явища серед вітчизняних учених-правознавців і практиків. Це зумовлено різними підходами до визначення корупції, різновидами її проявів, відсутністю єдиних критеріїв віднесення правопорушень до категорії корупційних. Не є винятком і чинні національні нормативно-правові акти, оскільки по-різному трактується корупція в *Законі України "Про боротьбу з корупцією"*, у *Концепції боротьби з корупцією на 1998-2005 роки*.

Спочатку використовувались для її визначення методи кримінології,

що пояснювалось саме тим, що кримінологи стали першими дослідниками корупції⁴. На жаль, до цього часу фахівці в галузі цивільного, адміністративного, інших галузей права доволі рідко звертаються до дослідження корупційної злочинності.

За межами правового поля України, у контексті міжнародного права та правових систем розвинутих демократичних країн, терміни "корупційні злочини", "корумповані особи" мають певну регламентацію, що обумовлює порушення питання про наукові дослідження стосовно доцільності і перспектив їх імплементації. Наприклад, поняття "корумповані особи" стосується осіб, які виконують державні повноваження або займають державну чи виборну посаду (магістрів, третейських суддів, експертів, чиновників), яким доручено виконання функцій судочинства, примирення та посередництва, прийняття певних рішень, а також іноземних державних посадових осіб.

Відповідно до міжнародних конвенцій та іноземного законодавства до найбільш поширених "корупційних злочинів" належать:

- активний та пасивний підкуп посадових осіб держави та іноземних посадових осіб, парламентарів, посадових осіб міжнародних організацій, суддів;
- спроба отримання або отримання, прямо чи опосередковано, особою, яка здійснює публічні функції, предметів грошової вартості, іншої користі (подарунок, послуга, обіцянка або перевага для себе чи іншої особи, організації, в обмін на будь-яку дію чи бездіяльність) під час здійснення ними публічних функцій;
- активна та пасивна "торгівля впливом";
- відмивання доходів, отриманих від корупції;
- використання рахунків для відмивання коштів, отриманих від корупційних злочинів.

Міністерством юстиції України за участю МВС, СБУ, ДПА та МЗС України було опрацьовано низку міжнародних та іноземних нормативно-правових актів з метою розроблення пропозицій щодо визначення понять "корупційні злочини", "корумповані особи" та ін., а також їх застосування судами та правоохоронними органами. Та згідно з висновком згаданих органів, ці терміни в законодавстві України не мають юридичного навантаження, а тому розроблення пропозицій для застосування цих понять було визнано недоцільним⁵.

На основі порівняльного аналізу нормативно-правових актів зарубіжних країн і законодавства України, більшість питань, віднесених у цих державах до проблем боротьби з корупцією, у нас врегульовані, але під іншими назвами, і охоплюють відповідальність державних службовців не як спеціальних суб'єктів, а як юридичний вид відповідальності, що поширюється на всіх громадян. Це, на думку О.М.Собового, впливає з того, що

нормативно-правова база України традиційно використовує відмінний від європейського термінологічний апарат, де синоніми терміна "корупція" мають іншу назву, а тому немовби випадають зі сфери правового впливу⁶. Складається враження, що в правовому полі України існує прогалина, у той час, як питання буває врегульоване законодавством, наприклад, відповідальність за хабарництво чи зловживання владою тощо.

Аналіз законодавства США, Великобританії, Італії та інших країн свідчить, що в них закладені підвалини відповідальності за корупцію. Більшість демократичних держав закріпили юридичну відповідальність за корупційні правопорушення: підкуп, хабарництво та корупцію. Вони здійснюють соціальний, парламентський, організаційно-правовий і навіть міжнародний контроль над корупцією⁷. Це сприяє формуванню відповідних механізмів протидії корупції.

Цілісна картина міжнародно-правових засобів боротьби зі злочинами корупції, на нашу думку, складається на основі аналізу діяльності міжнародних інституцій. Є приклади, коли деякі міжнародні організації розглядають корупцію як технічну проблему, яка належить до внутрішньої компетенції держав, "намагаються непомітно її замести під килим" дипломатичних звичаїв⁸.

Усвідомлення на рівні ООН необхідності розробки універсальної конвенції з питань боротьби з корупцією відбулось на початку 70-х років через прийняття ряду нормативних актів у сфері міжнародних фінансових та комерційних угод. Між тим, такого єдиного міжнародно-правового документа в рамках ООН не прийнято. Її зацікавленість у побудові справедливого світопорядку підкреслюється шляхом аналізу *Резолюції ГА ООН 34/169 1979 р.*, яка містить *Кодекс поведінки посадових осіб щодо підтримання правопорядку*, і *Резолюції ГА ООН 40/34 1985 р.*, що інкорпорує *Декларацію основних принципів для жертв правосуддя і зловживання владою*. Спеціальний науковий інтерес стосується Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 року, що включає спеціальні положення щодо підкупу як підстави для визнання недійсними міжнародних договорів (ст.50).

Як безсумнівний позитив, розцінюється дослідниками *Декларація ГА ООН про боротьбу з корупцією і хабарництвом при міжнародних комерційних угодах 1996 року*. Особлива юридична значимість цього акта полягає в тому, що він містить *Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб*. Не дивлячись на юридичну необов'язковість Декларації, через всеоб'ємний характер вона покликана стати основою подальшої кодифікаційної роботи ООН з розробки універсальної конвенції по боротьбі з корупцією.

Злочин міжнародного характеру у формі корупції як предмет договірному врегулювання отримав своє закріплення і на регіональному

рівні. Прикладом європейського вкладу в справу боротьби з корупцією є діяльність Ради Європи (РЄ). Першим документом у цій галузі стала *Програма дій по боротьбі з корупцією 1996 р.* З огляду на юридичне та практичне значення, необхідно зазначити, що вона зумовила прийняття спеціального договору, покликаною регламентувати весь спектр правовідносин у сфері боротьби з корупцією через сукупність міжнародних зобов'язань держав. Таким актом стала *Конвенція про кримінальну відповідальність за корупцію 1998 року*. Її важливість полягає, насамперед, у переведенні боротьби з корупцією в площину практичної реалізації.

У рамках РЄ налагоджена діяльність Комісії по запобіганню корупції, Багатодисциплінарної групи по боротьбі з корупцією (GMC), Групи держав по боротьбі з корупцією (GRECO), Групи по боротьбі з відмиванням грошей, отриманих від наркотиків, Міжнародної асоціації шефів поліції, Національного центру з питань політики забезпечення законності. Проблеми попередження і боротьби з корупцією є предметом постійного розгляду на міжнародних науково-практичних семінарах, конференціях за участю експертів, науковців тощо.

Не стоїть осторонь антикорупційної політики та діяльності Європейський Союз. *Конвенція про боротьбу з корупцією серед посадових осіб Європейських співтовариств або посадових осіб держав-членів ЄС* охоплює всі кримінальні діяння, пов'язані з корупцією серед посадових осіб (активну та пасивну корупцію посадових осіб Співтовариства та посадових осіб держав-членів ЄС). Відповідно до *Комюніке про комплексну політику ЄС у боротьбі з корупцією*, Європейська комісія, констатує, що існуючі антикорупційні механізми не забезпечують належного захисту, запропонувала створити прозору систему експертного моніторингу за участю інших держав. Це має стати ефективним інструментом на зразок Групи GRECO, що боротиметься з корупцією в європейських країнах.

Адже керівництво ЄС було занепокоєне "імпортом" додаткової корупції та організованої злочинності після прийняття нових членів, насамперед, східноєвропейських держав (Болгарії, Угорщини, Латвії, Литви, Польщі, Словаччини, Чехії). Цим пояснюються суворі вимоги, висунуті до них, щодо наявності антикорупційного законодавства, працюючих стратегій боротьби з корупцією, структур нагляду, координації і примусу. Єврокомісія закликає розвивати інститути фінансового контролю та аудиту, зобов'язалась відслідковувати питання корупції в нових членах ЄС, насамперед, приділяючи увагу нецільовому використанню фондів ЄС внаслідок корупційних дій⁹.

Водночас Організацією американських держав прийнято *Міжамериканську конвенцію щодо боротьби з корупцією 1996 року*, яка класифікує види корупційних діянь і співучасників таких діянь. До відповідальності притягуються основний виконавець, співучасник,

підбурювач, пособник. Стадії вчинення корупційних діянь можуть проявлятися в скоєнні або замаху на скоєння корупційного діяння, а також у посібництві або в зговорі з метою скоєння визначених діянь.

Лімська декларація VIII Міжнародної конференції по боротьбі з корупцією 1997 року засвідчує, що така боротьба включає захист і зміцнення етичних цінностей в усіх суспільствах, особливо важливим є формування коаліції між урядом, громадськими організаціями та приватним сектором, повинна функціонувати постійна кампанія проти корупції.

Одним з недоліків більшості програм боротьби з корупцією стала відсутність заходів, орієнтованих на підприємницьке середовище. Позитивними зрушеннями стали *Рекомендації Організації економічної співпраці та розвитку (ОЕСР) по боротьбі з підкупом посадових осіб при укладенні міжнародних комерційних угод та Конвенція про боротьбу з підкупом іноземних посадових осіб при здійсненні міжнародних комерційних угод 1997 року*. Аналіз цих документів дозволяє стверджувати, що їх предметом є питання боротьби з корупцією, в якій безпосередньо беруть участь підприємства, а також про їх юридичну значимість у справі кримінального переслідування податкових пільг для витрат на підкупи.

Проте згадана конвенція не поширюється на корупцію всередині країни, не сприяє розвитку реальних можливостей і механізмів у цих країнах. Важливим також є вироблення спільного підходу до проблеми корупції всіх зацікавлених міжнародних організацій та країн-членів ОЕСР.

Діяльність Антикорупційної мережі для країн з перехідною економікою й Антикорупційної ініціативи Пакту стабільності (SPAI), Мережі співробітництва інститутів і шкіл державного управління країн Центральної та Східної Європи (NISPAcee) є прикладами інформування громадськості щодо негативних наслідків корупції, виміру корупції, її взаємозв'язку з іншими факторами. NISPAcee, створивши стабільну інституційну інфраструктуру за участю вчених і практиків регіону, охоплює політико-адміністративні відносини, якість роботи державного сектору, попередження корупції в органах виконавчої влади, демократичне врядування багатоетнічними спільнотами, фінанси та облік у державному секторі, політика та управління системою охорони здоров'я держави.

Усвідомлюється вся серйозність зазначеної проблеми *Світовим банком*. Його діяльність почалась з допомоги в реформуванні державних інститутів і надалі зосереджена на попередженні шахрайства, корупції на міжнародному та національних рівнях, допомозі країнам у поданні запитів на підтримку ініціатив стосовно боротьби з корупцією, прийнятті рішень з кредитування країн, аналітичній роботі та розробці відповідних проектів.

На рівні керівництва Світового банку 1998 р. створено спеціальний інститут – лінію "гарячого зв'язку" з метою доведення до відома компетентних правоохоронних органів усіх випадків шахрайства і корупції у

Світовому банку чи у зв'язку з контрактами, що ним фінансуються. Його заснування підвищило рівень взаємодії всіх структур Світового банку в боротьбі зі злочинними діяннями корупції. Тим самим значно підвищився в його заходах загальний рівень права.

Найбільш оптимістичним висновком Світового банку є те, що поступ справді можливий. Здійснення адміністративної та економічної реформ, особливо забезпечення політичної нейтральності державного службовця, реформи системи управління та державної служби, дерегуляції та лібералізації, модернізації бюджету та податкового режиму, приватизації, можуть відіграти ключову роль у послабленні корупції. Вони зміцнюють позиції тих, хто реформує законодавство та інші інститути державності, а інтереси корупціонерів називають однією з головних причин бездіяльності в цій сфері.

Змінити ситуацію на краще може саме рішуча та координована позиція різноманітних міжнародних і двосторонніх інституцій, а також припинення підтримки цих секторів, доки вони не стануть відкритими для конкуренції, з боку інвестиційних та експортних структур, банків. Міжнародний валютний фонд, Світовий банк, Світова організація торгівлі, регіональні банки розвитку, структури ООН, ОЕСР, ЄС, Організація американських держав, РЄ, інші інституції зобов'язані зробити боротьбу з корупцією спільним завданням, докласти зусиль у створенні громадянського консенсусу щодо антикорупційної та реформаторської політики.

Громадянське суспільство як головний союзник у цій боротьбі, значна частина державного сектору економіки нових держав готові позитивно зустріти програми міжнародних фінансових інституцій, підтримку інших держав у протидії корупції. Світова спільнота може продемонструвати рішучу позицію, припинивши фінансову підтримку корумпованих країн, надаючи кредити лише за умови подолання корупції. А економічно розвинені країни повинні усунути спонукальні мотиви для участі в корумпованій практиці за кордоном, скасувавши податкові знижки на витрати, пов'язані з дачею хабарів (де є така практика), вжити заходи кримінального переслідування хабарництва на міжнародному рівні та рішення про запобігання відмиванню грошей міжнародними фінансовими центрами.

Засобом тиску могла б стати відмова працювати в корумпованих галузях промисловості, адже часто корупцією особливо уражені окремі її сектори. Прикладом є газова та інша промисловість деяких пострадянських країн, де корупція часто пов'язана з регулюванням, що стримує конкуренцію. У секторах, де домінує державна форма власності, вона є наслідком, насамперед, практики закритого розподілу контрактів тощо¹⁰.

Звіт Світового банку та Європейського банку реконструкцій та розвитку (ЄБРР) "Боротьба з корупцією у перехідний період", присвячений аналізу тенденцій корупції в стосунках між бізнесом та владою у

26 країнах з перехідною економікою в Європі та Середній Азії в 1999-2002 роках, свідчить про загострення цієї проблеми в окремих країнах Південно-Східної Європи.

Так, з розпадом СРСР криміногенна атмосфера в республіках СНД значно погіршилась. Практично у всіх регіонах зростають економічні злочини і злочинність набуває прямої загрози для політичного, економічного, соціально-культурного розвитку людини. Початком реалізації надійної системи протидії злочинності в рамках СНД стала Міждержавна програма спільних заходів боротьби з організованою злочинністю та іншими видами небезпечних злочинів. Але якщо у сфері боротьби з незаконною міграцією, тероризмом є певні здобутки, у сфері корупції залишається простір для регіональної співпраці, розробки ефективних механізмів її попередження та протидії. Є небезпека, що корупція та організована злочинність замість того, щоб бути тимчасовим етапом розвитку країни та явищами, які з часом зникають або локалізуються, стають надто пов'язаними з політикою, їх стає важко розрізнити.

Найбільш шкідливою формою корупції в Україні та інших пострадянських державах є "захоплення влади" – дача хабарів з метою впливу на зміст законів і підзаконних актів, тобто фундаментальних правил гри, а не просто на їх впровадження в конкретних випадках¹¹. Загалом стосовно корупції в державному секторі можна виділити такі актуальні питання як:

- стратегії боротьби з корупцією;
- етика державних службовців;
- здійснення парламентського контролю, функціонування інституту омбудсмена;
- прозорість фінансової політики, державні підряди та закупки;
- контроль за дотриманням законності;
- корупція в судах, правоохоронних органах, міжнародних розслідуваннях і місцевих органах влади тощо.

Зокрема, поширена в останні роки практика вимагання та давання хабарів з метою укладення на вигідних умовах договорів на виконання державних замовлень, а також виконання робіт, надання послуг та придбання обладнання державними установами. Проведення відкритих торгів та тендерів відбувається згідно з інтересами різного рівня держслужбовців, інших службових осіб і політиків. Безумовно, хабарництво при укладенні договорів має місце в кожній державі, навіть з високим рівнем ділової чесності (скандинавські, Сінгапур, Нова Зеландія). І в Україні такі дії не є винятком, а загальним правилом.

Серед проблем, що виникають у приватному секторі, найбільшочішими на сьогодні спостерігаються наступні:

- корпоративне управління;
- управління ризиками;

· регуляторні питання (стандарти бухгалтерського обліку, експортні кредити, проектне фінансування) і т.д.¹².

Велику роль відіграють відносини місцевих органів влади і громадян. Децентралізація і підзвітність перед громадянами є головними факторами викоринення корупції в щоденному житті й свідомості, відновлення довіри до влади.

Особливо важливе реальне забезпечення незалежності слідчої та судової функцій від стороннього впливу. Але правоохоронні органи України недостатньо активно протидіють корупції, хибною є практика здобуття кількісних показників у боротьбі з корупцією та організованою злочинністю¹³. Це можна пояснити тим, що законодавча база продовжує залишатися недосконалою й малоефективною, не відповідає завданням боротьби з даними явищами.

Протидія корупції зумовлює як розробку та забезпечення реалізації досконалого законодавства, узгодження його з міжнародно-правовими актами із цих питань, так і встановлення практичного міжнародного співробітництва. Боротьба з корупцією з різних ініціатив, декларацій зобов'язана перетворитися в постійні ефективні заходи з їх виконання на національному і світовому рівнях. Тільки скоординовані дії країн, пов'язаних ланками економічного, фінансового, політичного та культурного життя, можуть дати позитивні результати в боротьбі з корупцією, особливо щодо "відмивання" незаконно отриманих капіталів, у боротьбі з наркобізнесом тощо. Використання позитивного зарубіжного досвіду сприятиме усуненню недоліків діючого законодавства, дасть можливість озброїти працівників правоохоронних органів сучасними ефективними законами, іншими механізмами.

Можна констатувати, що склався певний правовий механізм забезпечення виконання міжнародних зобов'язань України, укладено міждержавні договори про правову допомогу в цивільних, сімейних, трудових та кримінальних справах і екстрадицію. Важливою передумовою активізації участі України в міжнародних заходах стало приєднання до Ради Європи, шести європейських конвенцій у галузі кримінального права та судочинства і т.д. Україною підписані конвенції про корупцію в контексті цивільного права та про корупцію в контексті кримінального права (Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією та Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією). Здійснюється робота по підготовці для їх ратифікації Україною та участі в Групі держав проти корупції тощо.

Держава бере на себе зобов'язання створити ефективні способи правового захисту громадян, яким було завдано збитків у результаті корупційних дій, включаючи можливість отримання компенсації за збитки. Загалом питання імплементації та внесення концептуальних змін в антикорупційне законодавство слід вирішувати виключно на підставі

науково обґрунтованих висновків та національних особливостей.

Уряди, міжнародні та регіональні організації покликані мобілізувати свої зусилля з метою об'єднання в досягненні спільних цілей щодо запобігання та протидії корупції, усвідомлюючи, що їх практика міжнародного нагляду не є цілком задовільною і вони мають надалі удосконалювати методи попередження та боротьби із цим злом, співпрацювати з іншими урядами, громадськими організаціями, включаючи використання антихабарницьких пактів, пактів доброчесності і т.д.

Так, Американська асоціація юристів "Правова ініціатива в Центральній Європі та Євразії" (ABA/CEELI) сприяє органам юстиції України, налагодженню співробітництва між органами влади і недержавними організаціями в розробленні загальнодержавної системи боротьби з корупцією, нормативних актів у цій сфері. Її завданням є проведення регіональних семінарів для правоохоронних органів, судових органів і системи юстиції з метою роз'яснення процедури застосування на національному рівні європейських конвенцій, міжнародних та двосторонніх угод з питань правової допомоги у сфері кримінального судочинства.

Freedom House, Transparency International та інші неурядові громадські організації визначають, що корупція та слабкість системи судочинства є головними перешкодами розвитку демократії в Україні, інших державах з перехідними суспільствами. Transparency International першою реалізувала ряд ініціатив у різних сферах державного і приватного сектору, наприклад, Індекс хабародавців, Індекс сприйняття корупції, Звіт про глобальну корупцію, Міжнародні конференції з питань боротьби з корупцією, проект Art for Transparency ("Мистецтво за прозорість"), проект Transparency Integrity Awards (нагорода активістів у галузі забезпечення прозорості роботи органів влади). Це результативна і доступна "бізнес-модель" у сфері протидії корупції¹⁴.

Консультативна, правозахисна та просвітницька робота здійснюється також Програмою "Громадськість проти корупції в Україні"/ "Партнерство за прозоре суспільство" з Комітетом ВРУ з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією. В її рамках у 10 областях України надається допомога у формуванні прозорих відносин між владою, громадськістю і приватним сектором, у запобіганні корупції, здійснюються дослідження громадської думки про явища корупції в українському суспільстві¹⁵.

Міжнародна Асоціація Прокурорів та Міжнародна Адвокатська Асоціація продовжують розробку проектів законодавчих актів, щоб переслідування у випадках корупції здійснювалося з меншими фінансовими витратами і відповідали захисту прав людини. Практично всі міжнародні організації, що мають повноваження в цій сфері, включаючи Інтерпол та Світову Митну Організацію (насамперед, керуючись Арушською декларацією 1993 року, Коламбуською декларацією 1994

року), покликані зміцнювати співпрацю в забезпеченні правопорядку, прозорості та доброчесності в операціях міжнародної торгівлі.

Неурядова організація Global Witness однією з перших почала реалізувати дослідження у сфері зв'язку між освоєнням природних ресурсів і фінансуванням конфліктів, порушенням прав людини та корупцією.

Таким чином, загалом можна виділити два основних етапи боротьби з корупцією, особливості яких зведені в наступній таблиці:

	I етап - 1990 роки	II етап - 2000 роки
акценти	інформування громадськості	розвиток реальних можливостей і механізмів
поширення	копіювання	індивідуалізація
практичні заходи	уніфіковані	різномірні
основні учасники	міжнародні організації	національні і місцеві організації

Якщо держави Центральної та Східної Європи прагнуть відігравати визначальну роль у боротьбі з корупцією, то їм необхідно перейти від інформування громадськості до розвитку реальних можливостей і механізмів. Оскільки протягом першого етапу в її рамках спостерігається намагання об'єднати (чи інтегрувати) різні програми, що часто відбувалося без довгострокових стратегій боротьби з корупцією. Координація зусиль, прийняття законів, запровадження міжнародних стандартів і європейських *acquis communautaire*, просвітницька діяльність, безперечно, є необхідними. Але більша частина таких заходів, насамперед у країнах СНД, до цього часу залежить від фінансування донорів (міжнародних організацій та іноземних держав).

Є випадки, коли економічно розвинені держави (донори), зокрема США, ігнорують високий рівень корупції в таких країнах як Казахстан, щоб заручитися їх підтримкою в боротьбі з тероризмом в інших країнах Середньої Азії¹⁶. Тому такі країни-донори, агентства по боротьбі з корупцією, міжнародні інституції повинні спочатку проаналізувати внутрішні умови (історичні, економічні, політичні, психологічні й ін.) кожної країни. Перехід від простої координації робіт до визначення комплексних стратегій змушує виробити реальні, науково обгрунтовані механізми міжнародної та національної політики стосовно ролі держави і суспільства, розмежування державного і приватного тощо.

Отже, якщо перший етап боротьби з корупцією допоміг накопичити відповідні знання, то другий етап має базуватися на адаптації та критичній трансформації таких знань, успішного зарубіжного досвіду, на працюванні країнами Центрально-Східної Європи необхідних ефектив-

них механізмів, виконанні відповідних рекомендацій тощо.

Безперечно, у 90-ті роки "антикорупційна індустрія" як у всьому світі, так і у посткомуністичних країнах була вигідною справою і при цьому дала ряд уроків. Антикорупційний рух у світі сьогодні має певний досвід, який допоможе у визначенні майбутніх напрямів діяльності. Можна зазначити, по-перше, важливу роль політиків в антикорупційних реформах, чітке розуміння політичної складової боротьби з корупцією і особливостей місцевої політики. Це має сприяти діяльності громадських інституцій, міжнародних міжурядових і неурядових організацій у цій сфері. По-друге, покращилось розуміння ролі зовнішньої контрольованості, що забезпечується інститутами громадянського суспільства і міжнародним впливом.

Досвід боротьби з корупцією в країнах розвинутої демократії є різноманітним, адже він залежить від значної кількості взаємопов'язаних факторів і враховує соціальні умови, рівень економічного розвитку, політичної культури, державного управління. Хоча більшість експертів наголошують на внутрішніх причинах корупції, водночас вони переконані, що подолання та запобігання поширенню цього явища – це завдання всієї світової спільноти. Першочерговими заходами на рівні регіонального чи міжнародного співробітництва є:

- взаємодопомога в розслідуванні кримінальних справ, використання міжвідомчих спеціальних сил при розслідуванні;
- конфіскація незаконно придбаного майна згідно з положеннями Конвенції ООН про незаконне розповсюдження наркотиків та психотропних речовин;
- технічна співпраця (стратегічне планування відповідних програм, реформа законодавства, судової та правоохоронної систем, підготовка кадрів);
- регіональні акції, включаючи контроль за показниками про роботу державних службовців, митниці, імміграційних служб і трудові ресурси;
- обмін інформацією про технологію корупціонерів, законодавство, яке спрямоване проти корупції, результати наукових семінарів та досліджень.

Країни зобов'язані ефективно протидіяти корупції й дуже важливо, щоб їх уряди дотримувалися узгоджених дій в активній реалізації гідних довіри населення й належним чином впроваджуваних реформ. Однак загалом поки що не є достатньо ефективними її відповідні дії. Першими, що заслуговують схвалення, дієвими кроками є антикорупційна діяльність Організації економічної співпраці та розвитку, Світового банку, Ради Європи й Організації американських держав. Міжнародні інституції зобов'язані зробити подолання корупції пріоритетним напрямом своєї діяльності і передумовою надання допомоги різним країнам. Багато дер-

жав уже надають реальну підтримку в справі попередження та боротьби з корупцією, насамперед щодо поліпшення просвітницької кампанії, інформаційних заходів і навчальних програм для державних службовців, правознавців, журналістів, економістів, бухгалтерів, аудиторів тощо.

Безперечно, удосконалення антикорупційного законодавства України неможливе без його гармонізації до відповідного законодавства розвинутих країн світу, міжнародних і європейських стандартів. Звісно, заходом ефективної боротьби з корупцією є адекватний комплекс законодавчих норм, що забороняють такі форми неправомірної поведінки, які спричиняють шкоду державі та громадянам. Крім того, до цього комплексу мають бути віднесені не тільки законодавчо закріплені заборони, але і такі заходи, які повинні упереджувати корупцію, спрямовані на локалізацію та ліквідацію самих причин корупції.

Отже, у такому контексті проблема боротьби з корупцією відходить від методології тільки покарання за корупцію і спрямовується на боротьбу з виникненням причин та умов для корупції. Це питання значною мірою виходить за межі нормативно-правового регулювання і вимагає системи комплексних заходів, яка передбачає такі обов'язкові умови:

1) *правові* – система законодавства та механізмів його реалізації, верховенство закону, незалежна судова і правоохоронна система, альтернативні механізми вирішення спорів;

2) *суспільні* – громадянське суспільство, засоби громадського нагляду, неурядові організації, незалежні ЗМІ, високий рівень правової культури усіх громадян;

3) *політичні* – демократичні вибори, механізми виявлення корупції, парламентський контроль;

4) *управлінські та економічні* – відкритість органів державної влади, державних закупівель і тендерів, система оплати і професійної оцінки держслужбовців, демонополізація і дерегуляція, приватизаційні процедури;

5) *механізми нагляду і регулювання* – омбудсмен, аудиторські інститути, ефективна банкова, податкова та митна система, регулювання фінансового сектору, ліцензування бізнесу;

6) *міжнародні* – міжнародна співпраця, прийняття універсальних і регіональних стандартів по боротьбі з корупцією, вивчення досвіду іноземних країн, їх допомога тощо.

Удосконалення політики та інституційної бази, понятійного апарату національних правових систем, його узгодження з європейським правовим простором, міжнародними стандартами у сфері попередження та протидії корупції сприятимуть зменшенню її масштабів у середньостроковій перспективі. Проблеми корупції навряд чи можна радикально вирішити лише коригуванням норм національного законодавства. Виключно розслідувати корупційні злочини і здійснювати профілактичні

заходи є недостатнім, важливо змінити ставлення суспільства до корупції. Це вимагає широкого пошуку й в інших напрямках, зокрема всебічних наукових досліджень такого злочину міжнародного характеру, актуальних питань боротьби з корупцією на національному і міжнародному рівнях, впровадження ефективних заходів у всіх сферах життя і т.д.

ПОСИЛАННЯ

- ¹ Визначення поняття корупції // www.kmu.gov.ua.
- ² Лунеев В.В. Преступность XX века. Мировые, региональные и российские тенденции. – М.: НОРМА, 1999. – С.271; Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію / Упоряд.: М.І.Камлик та ін. – К., 1999. – 480 с.
- ³ Пекарев В.Я. Правовые аспекты борьбы с коррупцией на национальном и международном уровнях: Монография. – М.: Изд-во РУДН, 2001. – С.37.
- ⁴ Максимов В.К. Понятие коррупции в международном и российском праве // Право и безопасность. – 2002. – №2-3. – С.87.
- ⁵ Собовий О.М. Загальні аспекти проблеми удосконалення правового забезпечення боротьби з корупцією // www.minjust.gov.ua.
- ⁶ Див.: Куракин А.В. Вопросы использования зарубежного опыта борьбы с коррупцией в правовом регулировании государственно-служебных отношений // Государство и право. – 2003. – №8. – С.35-47; Костенко Н.И. Роль Организации Объединенных Наций в предупреждении транснациональной организованной преступности // Право и политика. – 2003. – №9. – С.100-109.
- ⁷ Иванов В.М., Стовец В.Г. Антикоррупционное законодательство в странах развитой демократии: порівняльно-правовий аспект // Економічні злочини: попередження і боротьба з ними. Аналітичні розробки, пропозиції наукових і практичних працівників. Міжвід. наук. збірник / За ред. А.І. Комарової, М.О. Потебенька та ін. – К., 2001. – Т.25. – С.731.
- ⁸ Мари Мендрас. Обогащение и клиентелизм в России // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 1998. – №1 (22). – С.59-68; Тогонидзе Н.В. Политическая коррупция в России (материалы "круглого стола") // Государство и право. – 2003. – №4. – С.106-113.
- ⁹ Шульце Клаус. Фонды ЕС и новые члены открыты для мошенничества? // Государственное управление в переходных экономиках. – Весна, 2004. – С.15.
- ¹⁰ Кауфман Д. Корупція в тумані двозначності // Політика і час. – 1998. – №1. – С.64.
- ¹¹ Корупція: ефект доміно // Урядовий кур'єр. – 2004. – 15 квітня.
- ¹² Шульце Клаус. Фонды ЕС и новые члены открыты для мошенничества? // Государственное управление в переходных экономиках. – Весна, 2004. – С.20.
- ¹³ Зеленецкий В., Кальман О. Корупція в Україні та організаційно-правові основи боротьби з нею // www.lawbook.by.gu
- ¹⁴ Шульце Клаус. Фонды ЕС и новые члены открыты для мошенничества? // Государственное управление в переходных экономиках. – Весна, 2004. – С.25.
- ¹⁵ www.rada.gov.ua
- ¹⁶ Маркетт Х. Доноры в поисках правильного подхода к проблеме коррупции // Государственное управление в переходных экономиках. – Весна, 2004. – С.9.

Надійшла до редакції 21.09.2004