

Волков Михайло Васильович
старший викладач кафедри
Національна академія СБ України

ТЕНДЕНЦІЇ СУЧАСНОГО РОЗВИТКУ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

***Анотація.** Стаття присвячена дослідженню міжнародно-правового механізму протидії корупції, зокрема аналізу сучасних тенденцій їх модернізації. В якості найбільш значимих процесів виділяються: зміни законодавства в напрямку криміналізації окремих видів корупційних діянь; посилення міжнародної співпраці у протидії проявам внутрішньодержавної корупції; посилення транспарентності в діяльності урядів; розвиток універсальних форм і методів державного управління. Виокремлено зусилля міжнародної спільноти щодо посилення відповідальності за вчинення корупції вищими посадовими особами держави (проблема гранд корупції).*

***Ключові слова:** корупція, правовий механізм, міжнародна співпраця.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Прояви корупції, у тому числі й на національному рівні, вирішальним чином впливають на тенденції розвитку світових політичних, економічних та соціальних процесів. Тому політика боротьби з корупцією відіграє ключову роль в стратегії захисту основоположних прав і свобод людини у сучасному суспільстві. Як зазначає Louis Henkin, право на побудову суспільства, вільного від корупції – це, по суті, одне з основних прав людини, оскільки право на життя, гідність, рівність

та інші важливі права людини і цінності прямо залежать від реалізації саме цього права. В якості фундаментального права людини, право на вільне від корупції суспільство не може ігноруватися, навіть задля блага великої кількості людей, навіть для вищого блага для всіх [1].

Протягом останніх років керівництвом нашої держави протидія корупції позначена як один з пріоритетних напрямів державної політики, однак незважаючи на запровадження та функціонування різноманітних антикорупційних механізмів, рівень корупції у країні продовжує залишатися високим. За результатами дослідження, яке щорічно оприлюднює міжнародна антикорупційна організація Transparency International, ситуація зі сприйняттям корупції в Україні станом на 25 січня 2022 року погіршилася у порівнянні з показниками за 2020 рік (зі 180 країн Україна у 2021 році посіла у рейтингу 122 місце [2]).

Глобалізаційний вимір сучасного соціально-економічного розвитку зумовлює розповсюдження корупційних відносин далеко за межі окремих держав, що набувають якісно нових форм - транснаціональної та міжнародної. Наведені форми корупції у науковій літературі досить часто ототожнюються, однак існує ряд принципових відмінностей, які дозволяють чітко виокремити їх характерні ознаки. Так, основною характеристикою транснаціональної корупції виступає наявність в організації суб'єкта – громадянина-іноземця, причому вчинення корупційного діяння відбувається у формі підкупу (у більшості випадків має місце підкуп іноземних посадових осіб). Щодо міжнародної корупції, то для неї характерним є наявність міжнародного суб'єкта, до якого відносять посадових осіб міжнародних та міжурядових організацій (чим підкреслюється виключно важлива роль цих організацій у регулюванні міжнародних відносин). Тут може мати місце не лише підкуп, але й зловживання службовими повноваженнями.

У зв'язку з наведеним питання наукового аналізу проблеми сучасних міжнародно-правових механізмів протидії корупції є актуальним як в теоретичному, так і практичному аспектах.

Аналіз останніх публікацій. О.Марцеляком наголошується, що національний конституційно-правовий механізм боротьби з корупцією - це динамічна, взаємоузгоджена та взаємопов'язана система встановлених законодавством України правових форм, засобів і заходів правового характеру, за допомогою яких відповідними інституціями здійснюється боротьба з корупцією і забезпечуються у відповідності до визначених державою стандарти роботи органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів правовідносин [3].

У спеціальному дисертаційному дослідженні С. Петрашком проаналізовано еволюцію міжнародно-правового механізму протидії корупції, існуючі договірні документи у сфері протидії корупції та відмінності міжнародних антикорупційних документів, діяльність основних інституцій, що займаються боротьбою з корупцією, роль міжнародних неурядових організацій у протидії корупції на національному та міжнародному рівнях. Автором виявлено системні недоліки нормативного регулювання протидії корупції на універсальному та регіональному рівнях [4].

На думку О. Хорошун, чинники успішної протидії корупції вже давно відомі та апробовані міжнародною спільнотою. Це насамперед відкритість влади, прозорість і зрозумілість процедур прийняття державних рішень, дієві механізми контролю за діяльністю державних органів з боку громадянського суспільства, свобода слова, свобода та незалежність засобів масової інформації. За умов масштабної корупції акцент робиться саме на усуненні

причин, а не на боротьбі з конкретними проявами. Так, для правових систем деяких розвинутих країн узагалі не характерно використання в законодавстві терміну «боротьба»: законодавці закладають в нормативно-правовому акті принципи попередження правопорушень, які стосуються певної сфери діяльності [5].

Питанням корупції, окремим аспектам механізму протидії корупції в Україні присвячені роботи українських вчених-правників: Ю.М. Бисаги, І.М. Берназюка, Д.М. Белова, Ю.А. Ваньчик, Д.Г. Заброди, С.С. Рогульського, О.В. Терещука, Р.М. Тучака, Д.І. Йосифовича, М.І. Мельника, О.Є. Панфілова, М.П. Стрельбицького, Р.П. Натуркач та ін. Однак поза увагою зазначених науковців залишився міжнародно-правовий аспект модернізації механізму запобігання і протидії корупції в Україні.

Метою статті є дослідження сучасних тенденцій розвитку міжнародно-правових механізмів протидії корупції.

Результати дослідження. Міжнародний характер корупції обумовлює необхідність тісного міжнародного співробітництва держав у антикорупційній сфері. Таке співробітництво вимагає уніфікованих підходів до розуміння сутності корупційних злочинів у законодавстві держав. Норми міжнародних антикорупційних конвенцій стосовно криміналізації корупційних діянь є достатньо гнучкими, що дозволяє врахувати особливості національної правової системи, правових традицій, класичні положення національного кримінального права тощо. Однією з головних складових формування і реалізації ефективної системи боротьби з корупцією є чітка взаємодія держав, у першу чергу їх правоохоронних органів, на регіональному і міжнародному рівнях, участь у заходах боротьби з цим негативним явищем, запроваджених у межах Організації Об'єднаних Націй,

Радою Європи, Інтерполом, Міжнародним валютним фондом, Світовим банком та іншими міжнародними інституціями.

Норми міжнародного антикорупційного законодавства знайшли своє відображення в національному законодавстві провідних країн світу, що визначають перелік діянь, які належать до корупційних, коло осіб, котрі підпадають під дію антикорупційних законодавчих актів. Деякі країни ухвалили комплекс заходів як нормотворчого, так і організаційного характеру для приведення національних законодавств у відповідність до вимог Конвенції ООН проти корупції. Комплексний аналіз спеціалізованих нормативних актів, положеннями яких визначаються особливості організації та здійснення антикорупційних заходів у межах національних правових систем окремих країн дають підстави для виділення характерних ознак антикорупційної політики, до яких належить нормативна ідентифікація корупції та пріоритезація антикорупційних заходів у парадигмі правоохоронної діяльності; спеціалізація підходів щодо протидії корупційним проявам у політичній, соціальній, господарській та економічній сферах, що проявляється у формуванні порівняно самостійних соціальних механізмів та нормативних базисів, що враховують особливості тенденцій цього явища.

У більшості випадків під механізмом міжнародно-правового регулювання розуміється система засобів і способів регулювання і реалізації міжнародних правовідносин. Насамперед, - це процес правоздійснення (тобто, процес реалізації норм міжнародного права у практику). У якості основних елементів механізму міжнародно-правового регулювання, об'єднаних під загальним висловом «засоби і способи», зазвичай виступають: принципи і норми міжнародного права, міжнародно-правова свідомість і міжнародно-правові відносини. При цьому принципи і норми, як засоби, відіграють роль безпосереднього впливу на процес реалізації їхніх положень,

а міжнародно-правова свідомість і міжнародно-правові відносини, як способи, сприяють успіху цієї реалізації.

У міжнародному антикорупційному законодавстві превалюють два основні підходи до розуміння корупції:

- вузький - корупція ототожнюється з отриманням неправомірної вигоди;

- широкий – корупція визначається як зловживання службовим становищем в корисливих цілях, не зводячись лише до отримання неправомірної вигоди.

Міжнародне співтовариство, формулюючи дефініцію поняття «корупція» використовує два способи її визначення: окремі антикорупційні документи, універсального та регіонального характеру містять описове його визначення. Однак більш поширеним є підхід, що ґрунтується на закріпленні в дефініції чітко визначеного переліку корупційних діянь. Таке закріплення в міжнародно-правових актах відкритого переліку корупційних діянь, що підлягають криміналізації на національних рівнях не лише сприяє уніфікації та гармонізації розуміння корупції міжнародним співтовариством, але й дозволяє враховувати особливості національних правових систем держав-учасників.

Незважаючи на те, що джерела міжнародних стандартів відрізняються з точки зору сфери застосування, а також за змістом та цілями, вони включають чіткі вимоги, які зобов'язують країни забезпечувати інституційну спеціалізацію у сфері боротьби з корупцією. Важливо зазначити, що відповідні положення Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу проти корупції і Конвенції ООН проти корупції є обов'язковими до виконання. Остання також вимагає від країн забезпечити спеціалізацію у двох сферах – запобігання (у тому числі навчання та підвищення поінформованості

суспільства) та кримінальне переслідування корупції. Таким чином, держави зобов'язані забезпечити наявність: спеціалізованих органів із запобігання корупції; спеціалізованих органів або осіб, на яких покладено обов'язки з боротьби проти корупції за допомогою правоохоронних заходів.

Завданням міжнародного законодавства є регулювання правовідносин у сфері протидії корупції. До них можна віднести документи конвенційного характеру, що проголошують цілі та принципи антикорупційної діяльності, а також формують концептуально-правове поле і механізми протидії корупції. Розрізняють глобальний (ООН), міжрегіональний (ОЕСР та інші міжнародні організації) та регіональний (Рада Європи, Європейський Союз) рівні його формування. Відповідно, правове регулювання протидії корупції представляє досить розгалужену систему актів, серед яких можна виділити: міжнародно-правові акти універсального характеру; міжнародно-правові акти регіонального характеру; акти міжнародних організацій.

Своєрідною квінтесенцією міжнародно-правового регулювання протидії корупції можна вважати Конвенцію ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 року [6]. Вона констатує, що за умов сьогодення корупція перетворилася з локальної проблеми в транснаціональне явище. Виходячи з основних принципів Конвенції (суверенна рівність всіх держав, їх територіальна цілісність та невтручання у справи інших держав), наголошується на необхідності імплементації цих міжнародно-правових норм до національних законодавств.

Міжнародна антикорупційна система, ґрунтуючись на загальноприйнятних принципах міжнародного права, одночасно містить спеціальний набір міжнародних антикорупційних інструментів, в основу яких покладено наступні спеціальні принципи: профілактика; криміналізація; міжнародна співпраця; повернення активів; створення ефективних процедур

контролю [7]. Слід зазначити, що відповідно до цих принципів, положення міжнародного права, які стосуються інституційної бази у сфері запобігання та викорінення корупції, виписані набагато менш докладно і чітко, ніж, наприклад, положення, що стосуються складів корупційних правопорушень, таких як давання і отримання хабара або правопорушення, пов'язані з торгівлею впливом або зловживанням посадовим становищем.

Найважливішими серед останніх міжнародних антикорупційних правових актів для України є документи Європейського Союзу у сфері боротьби з корупцією - це Комюніке Європейської комісії від 28 травня 2003 р. щодо комплексної політики Європейського Союзу з протидії корупції, в якій визначено основні засади боротьби з цим негативним явищем в Євросоюзі та окреслено принципи вдосконалення протидії корупції в нових країнах-членах, країнах-кандидатах і третіх країнах, а також Рамкове рішення Ради Європейського Союзу № 568 від 22 липня 2003 р. «Про боротьбу з корупцією в приватному секторі», в якому визначається поняття «активної» та «пасивної» корупції і встановлюються санкції у відношенні осіб, у тому числі юридичних, за вчинення такого роду злочинів. У рамках плану дій з візової лібералізації Європейського Союзу найбільшу увагу українських парламентарів останнім часом було привернуто антикорупційному блоку законодавства, яке створює механізми конфіскації і повернення незаконно набутих активів. Зокрема, відповідно до стандартів, установлених Рішенням Ради Європейського Союзу 2007/845/JHA від 06 грудня 2007 р. щодо співпраці між офісами з повернення активів у сфері розшуку та виявлення доходів від злочинів або іншого майна, пов'язаного із злочинами, та Директиви ЄС 2014/42/EU від 03 квітня 2014р. «Про замороження і конфіскацію знарядь і доходів від злочинів у Європейському Союзі» розроблявся перший варіант Проекту Закону України «Про Національне

агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів».

Проведений аналіз міжнародно-правових механізмів протидії корупції дозволив виділити сучасні тенденції їх розвитку, серед яких доцільно виділити чотири наступні:

- зміщення вектору до правових заходів, направлених на криміналізацію діянь, направлених на отримання неправомірної вигоди посадовими особами-нерезидентами та посилення звітних практик (досить чітко прослідковується в країнах-членах ОЕСР);
- посилення міжнародної співпраці у напрямку посилення протидії проявам внутрішньодержавної корупції з боку посадових осіб – членів національних урядів [8];
- посилення сприяння з боку урядів щодо процесів розвитку транспарентності [9];
- розвиток універсальних підходів – заохочення принципів оптимального управління та інтеграції національних систем державного управління [10].

Головним результатом міжнародного антикорупційного законодавства є узгодження позицій держав щодо найбільш важливих питань протидії корупції, що знаходить вираз у появі відповідних міжнародних зобов'язань. Імплементация міжнародних антикорупційних конвенцій до національного права відбувається у ті ж способи, що й імплементация інших міжнародних договорів – шляхом інкорпорації, рецепції чи відсилання. Останнім часом все частіше окремими вченими пропонується в якості способів введення міжнародних норм до внутрішньодержавного права розглядати трансформацію і адаптацію [11]. Такий підхід видається не зовсім коректним, оскільки міжнародно-правові норми не можна визнати такими, що втрачають

свою правову природу, тобто такими, що поступово перетворюються в національні правові норми, навіть через окремі специфічні механізми. В процесі імплементації міжнародно-правових норм, у тому числі тих, що містяться в антикорупційних конвенціях, більш правильно говорити про їх упровадження, включення до внутрішньодержавного права такими способами, які не призводять ні до втрати сутності міжнародно-правових норм через їх «трансформацію», ні до їх «розчинення» у внутрішньодержавному праві.

Разом з цим, слід зазначити, що сам процес імплементації міжнародно-правових антикорупційних норм потребує подальшого удосконалення. Як зазначається рядом вчених, «...сучасні міжнародні політичні умови зробили можливим прийняття міжнародних договірних зобов'язань щодо протидії корупції. Ці прояви є суттєвими. Тепер на міжнародні зобов'язання очікують значні випробування» [12]. У зазначеному контексті держави постійно постають перед необхідністю не лише комплексної імплементації міжнародних антикорупційних норм до своїх національних законодавств, але й з потребами модернізації та активізації антикорупційних інструментів спільно з іншими державами, групами держав та міжнародними міжурядовими організаціями. Внесення змін до значної кількості законодавчих актів обумовлене вимогами щодо реалізації положень антикорупційних конвенцій шляхом упровадження до національного законодавства. Разом з цим кожна держава самостійно визначає ті закони та підзаконні нормативні правові акти, які необхідно удосконалити для реалізації положень антикорупційних конвенцій. Така процедура обумовлена загальною характеристикою сучасного міжнародного права, що, як правило, не передбачає конкретизацію способів реалізації міжнародних зобов'язань, вважаючи це прерогативою держави, її правозастосовчих органів. Так,

наприклад, універсальний міжнародний договір антикорупційної спрямованості – Конвенція ООН проти корупції наголошує, що реалізація її положень в державах-учасниках відбувається відповідно до основоположних принципів національної правової системи і/чи згідно з основоположними принципами внутрішнього законодавства країни. Наведені формулювання Конвенції відіграють важливу роль у розумінні її імплементаційного механізму. Тому механізми імплементації міжнародних антикорупційних актів є специфічними і унікальними, що вимагають для свого ефективного функціонування створення цілого комплексу заходів державного рівня, без яких успішна антикорупційна політика видається неможливою. При цьому особливості імплементації норм міжнародних договорів у національній правовій системі залежать від того, чи можуть такі норми реалізовуватись в національній правовій системі безпосередньо (є самовиконуваними), чи їх реалізація вимагає прийняття відповідною державою національного нормативно-правового акту.

Серед інших важливих сучасних тенденцій розвитку міжнародно-правових антикорупційних механізмів слід відзначити спроби віднесення так званої гранд корупції (*grand corruption*) - корупційних злочинів, що вчиняються представниками найвищих ешелонів влади в якості злочинів проти людяності. У разі позитивного вирішення це дасть змогу характеризувати даний вид злочинності, виходячи безпосередньо з міжнародного права; з іншого боку, держави матимуть можливість здійснювати стосовно цих діянь універсальну юрисдикцію, однак будуть зобов'язані запобігати безкарності таких діянь. Одним з ініціаторів такої ініціативи висловлюється думка, що це можливо, наприклад, у випадку, якщо подібні практики ставлять певну частину населення на межу виживання, що може загалом розглядатись як винищення [13].

Дещо менш радикальний підхід полягає у тому що гранд корупція сама по собі не утворює злочинів проти людяності, однак може бути супутньою обставиною, що підвищує тяжкість злочину проти людяності, та в цій якості впливає на рішення про прийняття ситуації до розгляду Міжнародним кримінальним судом або ж на призначене засудженому покарання [14]. Ряд науковців наголошують, що гранд корупція може розглядатись як форма злочину проти людяності, передбачена ст. 7(1) Римського статуту Міжнародного кримінального суду [15], тобто як інші нелюдські діяння подібного характеру, що полягають в умисному заподіянні сильних страждань або серйозних тілесних ушкоджень чи серйозної шкоди психічному або фізичному здоров'ю [16]. Наведені міркування дещо суперечать доктрині міжнародного права, де вказана форма злочинів проти людяності, як правило, тлумачиться у більш стриманих формулюваннях [17].

Висновки. Врахування світових стандартів у сфері боротьби з корупцією набуває особливого значення в умовах сучасних глобалізаційних процесів, оскільки корупція швидкими темпами перетворюється у наднаціональне явище, боротися з яким здатне лише світове співтовариство. Надзвичайну важливість міжнародні антикорупційні стандарти мають у царині кримінального права, оскільки останнє передбачає найбільш несприятливі для особи правові наслідки у будь-якій національній правовій системі. Так, до системи національного законодавства органічно ввійшли чинні міжнародно-правові акти, ратифіковані Верховною Радою України, які породжують міжнародні правовідносини в сфері, зокрема і кримінального судочинства. Внаслідок вчинення корупційного правопорушення виникають правовідносини, які регулюються кримінально-процесуальним законодавством України і міжнародно-правовими актами. Їх суб'єктами є юридичні і фізичні особи, слідчі, судові й інші правоохоронні органи

України, правоохоронні органи і громадяни інших держав та міжнародних організацій.

З огляду на актуальність проблеми боротьби з корупцією, одним із головних завдань сучасності для багатьох держав світу є перегляд комплексу організаційно-правових та інших заходів на національному рівні з метою їх удосконалення, підвищення рівня взаємодії на двосторонньому та регіональному рівнях, а також активізація діяльності в межах міжнародних організацій у сфері боротьби з корупцією та організованою злочинністю.

Аналіз міжнародних антикорупційних документів дозволив зробити висновок, що міжнародно-правовий підхід до розуміння корупційних відносин у багатьох випадках є значно ширшим, ніж в національних законодавствах. Міжнародна практика реалізації антикорупційного законодавства виявляє окремі тенденції, пов'язані з посиленням санкцій та вимог, розширенням ресурсів регуляторів та активним міжнародним співробітництвом, особливо правоохоронних органів. Разом з цим, питання протидії корупції, що регламентуються чисельними міжнародними актами потребують системного та комплексного підходу в реалізації відповідних механізмів.

Література

1. Henkin L. (1996). The age of rights. 1st ed. New York : Columbia University Press.
2. Transparency International Corruption Perceptions Index 2021. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>
3. Марцеляк О.В. Конституційно-правовий механізм боротьби з корупцією в Україні (загальнотеоретична характеристика). URL: http://www.pap.in.ua/5_2016/21.pdf

4. Петрашко С. Я. Міжнародно-правовий механізм протидії корупції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / С. Я. Петрашко; Ін-т законодавства ВР України. - К., 2012. - 20 с.
5. Хорошун О.В. Кримінологічна характеристика корупційної злочинності в Європейському союзі та запобігання їй / О.В. Хорошун, Д.Ю. Кулікова. // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. – 2016. – №5. – С. 172–175.
6. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2007, N 49). URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_c16/print1494064789977173
7. Kamunde G. The Crime of Illicit Enrichment Under International Anti-Corruption Legal Regime. [online]. 2017. URL: <http://www.kenyalaw.org/klr/index.php?id=426>
8. Clark, W. (2016). *Crime and Punishment in Soviet Officialdom*. 1st ed. Florence: Taylor and Francis.
 - a. Williams, A. and Le Billon, P. (n.d.). *Corruption, natural resources and development*. 1st ed.
9. Shirvington, J. (2017). *Corruption*. 1st ed. HarperCollins Publishers.
10. Goldbach, T. (n.d.). Legal Norms' Distinctiveness in Legal Transplants and Global Legal Pluralism. SSRN Electronic Journal.
11. Brown, E. and Cloke, J. (2004). Neoliberal Reform, Governance and Corruption in the South: Assessing the International Anti-Corruption Crusade. *Antipode*, 36(2), pp. 272-294.
12. Bantekas, I. (2006). Corruption as an International Crime and Crime against Humanity: An Outline of Supplementary Criminal Justice Policies. *Journal of International Criminal Justice*, 4(3), pp. 466-484.

13. Eide (2000). Preventing Impunity for the Violator and Ensuring Remedies for the Victim. *Nordic Journal of International Law*, 69(1), pp. 1-10.
14. Римский статут международного уголовного суда. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_588/print1494064789977173
15. Sengupta, I. (n.d.). Ordinary Solutions for Extraordinary Crimes? The ICC's Quest for International Justice. *SSRN Electronic Journal*.
16. Bohlander, M. (2009). Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court, Observers' Notes, Article by Article. *International Criminal Law Review*, 9(5), pp. 855-857.