

МІЖНАРОДНЕ ЗАКОНОДАВСТВО ЯК ОСНОВА НАЦІОНАЛЬНИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ СТРАТЕГІЙ

*Галина Кохан,
аспірантка Інституту політичних
і етнонаціональних досліджень
ім. І. Ф. Кураса НАН України*

У статті досліджується міжнародне антикорупційне законодавство як фундамент для формування національного антикорупційного законодавства та національних антикорупційних стратегій. Автор пояснює сучасний розвиток антикорупційного дискурсу та інтеграційний підхід, що домінує в ньому, детально аналізуючи здобутки та недоліки міжнародного законодавства щодо боротьби з корупцією.

Ключові слова: *корупція, антикорупційне законодавство, інтегративність, інституційна спроможність.*

The article deals with international anti-corruption legislation as a fundament for national anti-corruption legislation and anti-corruption strategies. The author explains the modern development of anti-corruption discourse and dominating integrative approach in it, analyzing in detail advantages and disadvantages of international legislation on corruption.

Keywords: *corruption, anti-corruption legislation, integrity, institutional capacity.*

У середині 1990-х відбулася зміна напрямку розвитку дискурсу від прагнень до демократизації, розвитку державного сектора, економічного регулювання як кінцевих цілей – до їх бачення як проміжних, що зменшують екстенсивну корупцію у монополістичних державах. Зазначалося, що політична лібералізація та зменшення державного сектора створюють необхідні умови для зменшення корупції. Проте було визнано, що корупція у державному секторі та політична корупція можуть співіснувати разом з демократичними та квазідемократичними політичними курсами політичної еліти навіть у розвинутих демократичних державах. Було відкинуто популярну у 1980-х роках думку про те, що корупція – явище, властиве лише суспільствам, що трансформуються. З іншого боку, певної валентності набула думка, що економічна лібералізація, початкові етапи модернізації та демократизації можуть створювати сприятливі умови для розвитку корупції, наприклад,

у сфері реприватизації державних підприємств, створенні нових корупційних ринків тощо [6]. Відповідно, у деяких суспільствах, що трансформуються, можуть бути дієвими лише короткотермінові антикорупційні стратегії, в інших – особлива увага приділяється терміну ув'язнення за корупційні дії, проте домінантним фактором успішності будь-якої антикорупційної стратегії наразі вважається бажання владної верхівки реформувати державний механізм при винятковій політичній та менеджеріальній згоді провадити реформи, – так званий інтеграційний підхід.

Ця стаття покликана показати відмінності у цілях, методах та завданнях різних міжнародних антикорупційних підходів, – зважаючи на те, що, закладаючи основи національного антикорупційного законодавства та стратегій, міжнародні організації випускають із розгляду культурні та національні фактори, які мають враховуватися національними антикорупційними стратегіями.

Політичні лідери багатьох країн світу проголосили корупцію своїм пріоритетним завданням. У деяких країнах були створені національні плани та спеціальні агенції боротьби з корупцією. Зростає кількість міжнародних та неурядових національних організацій, зайнятих у розкритті корупційних практик. Вільні медіа розкривають випадки корупції у політиці та бізнесі: яскравим прикладом першого може слугувати Вотергейтський скандал у США (1972-74 рр.).

Ініціативи щодо покращення стандартів урядування по всьому світі зводяться до систематичної та усвідомленої зміни державної національної інтеграційної системи. Цей підхід бере свій початок з дискусій антикорупційного руху та широко популяризувався агентствами з розвитку.

Історія останніх десятиліть ХХ ст. довела неспростовність деяких постулатів. Так, сталого економічного розвитку виявилось недостатньо, щоб зменшити бідність. Подолання бідності не відбудеться без широкої, інтеграційної та цілісної стратегії змін. Подолання системної корупції є тим викликом, який вимагатиме сильних інструментів, великих ресурсів та часу, якого більшість політиків та «борців з корупцією» не хочуть приділити або не можуть собі дозволити [3]. Залишаючись безконтрольною, корупція зростатиме, роблячи найбідніших та найменш освічених ще біднішими. За умов, коли особистий ризик та покарання є мінімальними, ризик збільшення корупції зростатиме. Поширення усвідомлення відсутності адекватної та видимої боротьби з цим явищем призведе до цинізму населення та зростання частоти випадків корупції.

Нещодавні дослідження випадків корупції, проведені Світовим банком, ООН та іншими міжнародними організаціями, показали,

що зловживання державною владою задля особистої мети може відбуватись у будь-якому суспільстві або організації, навіть за умови збалансованості механізмів стримувань і противаг. Відсутність системи, спроектованої на виявлення зловживання у процедурних та реальних діях державних посадовців під час прийняття посадових рішень, є однією з найбільш поширених причин випадків корупції у світі. Коли національні державні інституції працюють в ізоляції, самі по собі, вони корумпуються. Відкрита та інтеграційна система стримувань і противаг, спрямована на відповідальність різних агенцій один перед одним, розпорошує владу та зменшує можливості формування конфлікту інтересів та зловживання владою для власної вигоди.

Довіра громадськості урядові, антикорупційним агентствам, антикорупційним політичним курсам та заходам є ключовою, коли держава запрошує громадськість до активної участі у моніторингу виконання урядом антикорупційної програми [3]. Наприклад, у Гонконзі, відповідно до опитування громадської думки 1999 р., 99 % населення підтримало Незалежну комісію боротьби з корупцією (ICAC), 66 % висловило бажання поскаржитися на випадки корупції, 75 % опитаних погодилися визнати себе задіяними у корупційних діях. Без віри громадськості у дієвість антикорупційних політичних курсів та заходів система скарг на випадки корупції занепаде, журналістські розслідування цього питання перестануть проводитися, а антикорупційні процеси будуть нагадувати політичні шоу.

У всіх міжнародних та національних антикорупційних підходах прослідковується необхідність наявності *інтегративної політичної волі та інституційної спроможності* провадити реформи, які сприяли б боротьбі з корупцією. Кожне успішне антикорупційне зусилля має базуватися на інтеграції та довірі. Там, де відсутня інтеграція у самій системі виявлення та боротьби з корупцією, ризик бути викритим та покараним для представників корупційної політичної системи не буде значним. Скарги на корупційні прояви не будуть надходити взагалі, оскільки це безпосередньо буде пов'язано з особистим ризиком заявника [2].

Проте інтегративність – не єдиний чинник успішного антикорупційного процесу. Найкращі світові практики свідчать, що вища політична ланка, яка приймає рішення, повинна мати інституційну спроможність скерувати та впровадити інституційні реформи, оминаючи «підводні камені» та корумпованість власних інститутів [2]. З іншого боку, лише обізнане громадянське суспільство має можливість моніторингу, а відповідно, і виявляти корупційні практики у різних державних секторах. Варто зважати й на те, що побудова інтегративності та довіри вимагає часу та постійності

зусиль, які докладаються для впровадження антикорупційного курсу. Більшість агенцій позбавлені таких переваг, оскільки час їхнього існування залежить від циркуляції провладних політичних еліт у державі та пріоритетності антикорупційного курсу.

Девім вважається залучення постраждалих від наслідків корупційних дій до розробки планів дій у боротьбі з корупцією, хоча до цієї практики звертається невелика кількість інститутів та організацій, що займаються розробкою антикорупційних ініціатив [2]. Іншим шляхом, який береться до уваги в антикорупційних ініціативах, є зміцнення законодавства щодо відмивання брудних грошей. На перший погляд, корупція та відмивання брудних грошей – різні, нічим не пов'язані між собою проблеми. Проте медіа часто прив'язують відмивання брудних грошей до продажу наркотиків, уникнення сплати податків, корупції тощо [2]. Коли політик або бюрократ усвідомлює відсутність можливості сховати привласнені незаконним чином матеріальні блага, це прямопропорційно впливає на зростання спроможності виявлення та зменшення ризику корупції.

Щодо визначних міжнародних антикорупційних підходів, то варто виокремити Міжамериканську конвенцію проти корупції Організації американських держав, де наголошувалося на потребі захищати демократичні інституції, оскільки «репрезентативна демократія, природні умови стабільності, миру та розвитку регіону (країн Латинської Америки) вимагають знищення всіх форм корупції у виконанні державних функцій». Ця Конвенція охоплює широке коло питань, на відміну від нормативних інструментів ОБСЄ та ЄС. Вона апелює до активного хабарництва (злочину скоєного особою, яка обіцяє або дає хабара) і пасивного хабарництва (злочину, скоєного особою, яка отримує хабара).

Укладачі Конвенції намагалися не лише зробити хабарництво міжнародним посадовців злочином, а й заохотити уряди боротися з корупцією всередині держави. Від сторін, які ратифікували цю Конвенцію, вимагалось криміналізувати: заохочення корупції, як злочин; прийняття чи пропонування незаконних платежів; дії або бездіяння державних посадовців з метою отримання хабара; шахрайське використання власності, набутої завдяки такій діяльності; участь у корупційній дії в ролі організатора, співника або співучасника. Кримінальним злочином також просили визнати неналежне використання посадовцем конфіденційної інформації чи урядової власності, грошей або безпеки. На жаль, на момент підписання Конвенція не мала механізму моніторингу та імплементації власних рекомендацій, вони були запропоновані пізніше [4, с. 49-64].

У свою чергу, Конвенція ОБСЄ про боротьбу з хабарництвом міжнародних посадовців була переважно спрямована на економічні прояви корупції у таких сферах, як потік світових інвестицій, торгівля та товари. На відміну від Конвенції ОАД, Конвенція ОБСЄ поширювалась на 70 держав, з якими ця впливова організація мала активні стосунки. Вона відображала зацікавлення в існуванні демократичного уряду, ринкової економіці і ставила собі за мету боротьбу з корупцією у міжнародному бізнесі, щоб допомогти організувати поле для діяльності іноземних компаній.

Запровадження Конвенції відбувалось під сильним тиском США, де на той час розслідування Вотергейтського скандалу довело, що американські фірми використовували свої міжнародні зв'язки для фінансової підтримки передвиборчої кампанії Р. Ніксона. Після цього адміністрація президента Дж. Картера затвердила Акт з іноземних корупційних практик у 1977 р. Приватний сектор США відчував законодавчий негативний вплив цього документа і тиснув на американський уряд з метою знівелювання його ефекту.

Основною метою цієї Конвенції було використання внутрішнього законодавства для боротьби з хабарництвом іноземних державних посадовців. Конвенція брала до уваги активне і пасивне хабарництво, але не стосувалась хабарництва, яке є виключно внутрішнім, або в якому прямий, непрямий або визначений реципієнт переваг не є державним службовцем. Згідно з Конвенцією, хабар мав бути сплачений виключно у цілях, що відносяться до міжнародного бізнесу і до отримання або утримання певної неналежної переваги від такого бізнесу. У Конвенції корупція зводиться до однієї форми корупції – хабарництва [1, с. 108].

На відміну від Конвенції ОБСЄ про боротьбу з хабарництвом міжнародних посадовців, Кримінальна конвенція Ради Європи проти корупції охоплювала корупцію як у державному і приватному секторах, так і транснаціональні випадки хабарництва іноземних державних посадовців, членів іноземних державних асамблей, посадовців міжнародних організацій, суддів та посадовців міжнародних судів. Проте перелік злочинів був значно звужений і зводився до активного та пасивного хабарництва, – всі випадки стосувались торгівлі, а непотизм, здирицтво, привласнення не брались до уваги [1].

Чим важлива для нас Цивільна конвенція Ради Європи? У ній вперше було зроблено спробу визначити спільні міжнародні правила вирішення цивільної суперечки у випадках звинувачень у корупції. Держави, що ратифікували Конвенцію, були зобов'язані запровадити у внутрішньому законодавстві ефективні заходи стосовно осіб, яким була завдана шкода в результаті корупційних дій, надати змогу захистити свої права та інтереси, включаючи можливість отримати

компенсацію за збиток. Ця Конвенція, на відміну від Кримінальної конвенції, покриває лише випадки хабарництва у державному та приватному секторах.

Особливу увагу варто звернути на того, хто є корупціонером згідно з цією Конвенцією. Так, корупціонером є той, хто може здійснити або доручити здійснити корупційну дію, або не вжити відповідних кроків, щоб попередити таку дію, включаючи державу як таку. При цьому корупційна дія має бути очевидною. Конвенція зменшує урядовий контроль над впровадженням антикорупційної стратегії, виключаючи з корупційних суперечок потенційні сторони, які не мають відповідних ресурсів або доступу до судів. Конвенцією підтримується моніторингова система ГРЕКО (GRECO – об'єднання держав проти корупції), яка використовує взаємне оцінювання держав та тиск один на одного для моніторингу імплементації цього документа [4, с. 92].

Звертаючись до Конвенції ЄС про боротьбу з корупцією, котра включає посадовців європейських співтовариств та посадовців держав-членів, варто звернути увагу, що перелік корупційних дій тут теж зводиться лише до хабарництва, виключаючи «відмивання брудних грошей» та шахрайство. Варто зауважити, що всі намагання ЄС обмежувалися не обов'язковими для виконання інструментами боротьби з корупцією та проектами щодо вузьких специфічних правових ініціатив [4, с. 100]. Цією Конвенцією держави-члени заохочуються підтримати наднаціональні й міжнародні антикорупційні інструменти, особливо ЄС, ОБСЄ та РС. Особлива роль відводиться моніторингу та взаємному оцінюванню держав-членів.

У свою чергу, метою Конвенції Африканського об'єднання у попередженні і боротьбі з корупцією було забезпечення механізмів боротьби з корупцією у державному та приватному секторах, сприяння співпраці між державами-членами, координування політики і законодавства щодо корупції. Основний акцент Конвенція робить на активному та пасивному хабарництві, впливі на дрібну торгівлю, незаконному збагаченні, приховуванні дій, які є наслідком корупційних дій. Крім розширення переліку форм корупційних проявів, Конвенція ніяк не збагатила політичний дискурс щодо суті концепту корупції та якихось заходів боротьби з нею [4, с. 105].

З огляду на регіональні спроби нормативного врегулювання проблеми корупції, Конвенції ООН проти корупції передував інший документ – Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності. Цей документ є першим легальним обов'язковим інструментом для боротьби з корупцією. Він символізує перехід від регіональних до глобальних ініціатив у цій сфері. Ця Конвенція базувалась на діяльності організованих

кримінальних груп або корупції, яка є транснаціональною за своєю природою, але визнавала, що корупція часто є інструментом чи наслідком організованої злочинності, і передбачає декілька умов подолання цього явища. По-перше – це вимога, щоб кожна сторона прийняла закони або інші необхідні заходи щодо криміналізації активного та пасивного хабарництва, – у зв'язку з виконанням обов'язків урядовими посадовцями. По-друге – кожна сторона має вжити заходів, щоб забезпечити ефективну реакцію влади для попередження, виявлення та покарання державних посадовців, задіяних у корупції. Ця Конвенція вперше вводить в юридичну практику боротьби з корупцією правовий примус [7, с. 1-40].

Документом, який символізує остаточний перехід від регіональних ініціатив боротьби з корупцією до глобальних, і, відповідно, – визнання корупції глобальною проблемою, – є Конвенція ООН проти корупції. У ній розглядались наступні форми корупції: відновлення активів, корупція у приватному секторі, політична корупція. Політична корупція у цьому випадку береться до уваги виключно як політична корупція політичних партій під час виборчої кампанії [7]. Домінувала думка, що брак довіри до політичних партій підірвав їх легітимність і заохочував корупційну культуру в державній адміністрації та приватному секторі.

Іншим важливим небезпечним проявом політичної корупції, на думку експертів ООН, є фінансування кампаній. Останньою Конвенцією ООН передбачалося попередження конфліктів інтересів, зберігання інтеграції демократичних політичних структур і процесів, заборона використання фондів, одержаних через незаконні корупційні практики для фінансування передвиборчих кампаній політичних партій, запровадження концепції відкритості у фінансуванні політичних партій через необхідність представлення декларації доходів у випадку перебільшення встановленого ліміту [5].

Під час підготовки проектів національних антикорупційних стратегій обов'язково звертаються до наведених вище зразків міжнародного антикорупційного законодавства та офіційного визначення корупції, що міститься у документах 34-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН (1979): корупція – це «виконання посадовою особою яких-небудь дій або бездіяльність у сфері його посадових обов'язків за винагороду у будь-якій формі в інтересах того, хто надає таку винагороду, як з порушенням посадових інструкцій, так і без їх порушення» [4].

Вищевикладене дозволяє зробити такі висновки. З кінця холодної війни проблема корупції постала на порядку денному. Почасти це сталося через відновлення потреби підтримувати корупційні режими задля національної безпеки держав, що переживали приватизацію

та дерегулювання економіки. У колишньому Варшавському блоці та інших частинах світу утворились нові можливості для корупції. Потік інформації, грошей, наркотиків, зброї через кордони знищив уявлення про корупцію як лише внутрішню регіональну політичну проблему окремих держав.

Перша хвиля антикорупційних ініціатив відбулася на регіональному рівні. Пропонувалось відійти від законодавчих інструментів та перейти до м'якших нормативних заходів та політичних декларацій. Ці ініціативи заклали основу переходу від регіональних законодавчих актів до міжнародних конвенцій, таких як Конвенція ООН про боротьбу з корупцією, Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності тощо, оскільки саме вони заклали фундаментальні основи сучасного розуміння корупції та національних антикорупційних стратегій. Хвиля розробки останніх розпочалася у середині 1990-х і продовжується досі.

1. Законодавство України про боротьбу з корупцією: станом на 20 березня 2007 р. / [ред. Д. Цапко]. – Харків: СПДФЛБ, 2006. – 180 с. **2.** Best Practices in Combating Corruption [Електронний ресурс] \ OSEC. – 2004. – 216 р. – Режим доступу: http://acrc.org.ua/file_collection/OSCE_Best_Practices_in_combating_corruption_2004_eng.pdf. – Назва з титул. екрану. **3.** Global Programme Against Corruption: Anticorruption Tool Kit [Електронний ресурс] \ CИP-15. – 2002. – 362 р. – Режим доступу: http://acrc.org.ua/file_collection/United_Nations_Anti_Corruption_Toolkit_3rd_Version_revised_January_2002.pdf. – Назва з титул. екрану. **4.** Materials on Investigation of Corruption // American Bar Association, Central and Eastern European Law Initiative (ABA/CEELI), United States Department of Justice. – 1996. – 128 р. **5.** Offe C. How Can We Trust Our Fellow Citizens? [Електронний ресурс] / C. Offe. – Режим доступу: <http://scholar.google.com.ua/scholar?q=C.Offe+corruption&hl=en&lr=&start=20&sa=N>. – Назва з титул. екрану. **6.** Riley S. The political economy of anti-corruption strategies in Africa // The European Journal of Development Research. – 1998. – Vol. 10, № 1. – P. 129-159. **7.** Webb P. The United Nations Convention Against Corruption Global Achievements or Missed Opportunity? / P. Webb // Journal of International Economic Law. – 1993. – № 8 – P. 1-40.