

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ ІНСТРУМЕНТИ ГАРМОНІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Глобалізація соціальних та економічних процесів неминує спричиняє глобалізацію корупції. Виникає відносно новий (у будь-якому разі, по масштабах) феномен транснаціональної корупції, що виявляє себе в міжнародних комерційних операціях і транснаціональній організованій злочинності [1]. Корупція стосується кожного суспільства незалежно від рівня його розвитку і ставить під загрозу внутрішню стабільність і безпеку країн у всьому світі. Кримінологічні дослідження дозволяють констатувати, що організована злочинність набуває широкого впливу багато в чому внаслідок корумпованості посадових осіб, що створюють для неї сприятливі умови. Корупція стає ознакою й одночасно обов'язковим елементом організованої злочинності [2]. Незважаючи на проголошені наміри, політична воля протидіяти корупції у вищих ешелонах влади однозначно не виражена, а в реальному політико-правовому житті вона часом існує у вигляді подвійних стандартів [3]. Як підкреслює М.І. Мельник, корупція – це соціальна корозія, корозія влади [4].

Основою успішної протидії корупції є належне антикорупційне законодавство [5]. Тим часом у ряді країн між існуючим законодавством і сформованою реальністю виникає колосальний розрив [6]. Це викликає обґрунтовану стурбованість світового співтовариства. Організація Об'єднаних Націй приділяє велику увагу об'єднанню зусиль держав з протидії корупції. Управління Організації Об'єднаних Націй з наркотиків і злочинності приступило до здійснення Глобальної програми боротьби з корупцією, покликаної розвивати діяльність з технічного співробітництва з метою поширення знань і досвіду по застосуванню антикорупційних заходів і засобів. Глобальна програма спрямована на надання технічної допомоги у створенні та зміцненні потенціалу національних систем кримінального правосуддя для боротьби з корупцією, а також на поглиблення координації та співробітництва у розробці політики та вживанні заходів протидії корупції [7]. Як говориться у виданому Комітетом ООН з Контролю над наркотиками й попередженню злочинності в рамках Глобальної програми проти корупції “Антикорупційному наборі інструментів”, з 1994 р. світ став свідком безпрецедентного збільшення кількості спроб різних урядів і міжнародних агентств привернути увагу до негативного впливу корупції. Міжнародні організації, уряди, і приватний сектор, нарешті, зрозуміли, що корупція – це серйозна перешкода для ефективного керування, економічного зростання і національної і інтернаціональної стабільності. Виникла нагальна потреба і зацікавленість у міжнародному і національному антикорупційному праві, політиці і заходах [8].

У грудні 1996 р. Генеральна Асамблея ООН, стурбована серйозністю проблем, створюваних корупцією, прийняла Міжнародний кодекс поведження державних посадових осіб і Декларацію Організації Об'єднаних Націй про боротьбу з коруп-

цією й хабарництвом у міжнародних комерційних операціях, рекомендувавши їх державам-членам як інструменти, якими вони повинні керуватися у своїх зусиллях по боротьбі з корупцією. Міжнародний кодекс поведження державних посадових осіб є засобом, що покликаний спрямовувати зусилля держав-членів у боротьбі з корупцією за допомогою ряду базових рекомендацій, яких національним державним посадовим особам варто дотримуватися при виконанні своїх обов'язків [9]. У Декларації про боротьбу з корупцією й хабарництвом у міжнародних комерційних операціях міститься заклик до держав “установити ефективним і скоординованим чином кримінальну відповідальність за давання таких хабарів іноземним державним посадовим особам” [10].

Резолюцією 54/128 Генеральна Асамблея підкреслила необхідність боротьби з корупцією, приділивши особливої уваги двом аспектам: забезпеченню адекватності національних правових режимів з точки зору захисту від корупції та положень про конфіскацію доходів від корупції; а також розробці глобальної стратегії зміцнення міжнародного співробітництва у справі попередження й припинення корупції, у тому числі корумпованих зв'язків з організованою злочинністю та відмиванням грошей [11]. Аналіз існуючих міжнародно-правових документів вказує на наявність ряду загальних рис у структурі та компонентах дефініцій корупції й корупційних злочинів. Це може свідчити про те, що в ході вироблення заходів боротьби з корупцією було виявлено загальні проблеми і прийнято схожі рішення [12]. Корупція може набувати різних форм. В “Антикорупційному наборі інструментів”, наприклад, до визначення корупції включені: хабарництво, розтрата, шахрайство, вимагання, зловживання правом на розгляд, свавілля, використання конфлікту інтересів, незаконні операції із цінними паперами, одержання незаконної допомоги, пілг або незаконної винагороди, фаворитизм, кумівство, незаконні пожертвування та внески [13].

Поняття “корупційні злочини” має нормативно-правовий зміст [14]. Проте, деякі істотні елементи юридичної кваліфікації корупційних правопорушень мають неоднозначну інтерпретацію. У цьому зв'язку конче необхідний науковий аналіз стандартів і оптимальної практики криміналізації корупції.

Координація криміналізації корупційних діянь здійснюється як на універсальному, так і на регіональному рівнях [15]. Багато країн ратифікували існуючі конвенції і прийняли законодавство, спрямоване на ефективне здійснення міжнародних документів, що стосуються різних аспектів боротьби з корупцією. Міжамериканська конвенція по боротьбі з корупцією (Inter-American Convention Against Corruption) є, по суті, першим міжнародно-правовим документом, що містить чіткі формулювання корупційних злочинів, що підлягають інкорпорації в національне кримінальне право держав-учасниць. Вона була прийнята на Спеціальній міжамериканській конференції, відкрита для підписання в Каракасі (Венесуела) 29 березня 1996 р. й набула чинності 6 березня 1997 р. [16].

Конвенція містить зобов'язання з криміналізації транснаціональної корупції. При цьому іноземний елемент, що спричинений транснаціональним характером злочину, включається до його складу: згідно ст. VIII (“Міжнародне хабарництво”) “відповідно до конституції й фундаментальних принципів своєї

правової системи кожна сторона-учасниця Угоди повинна забороняти й карати пропозицію або надання, прямо або опосередковано, її громадянами, людьми, що постійно проживають на даній території, і юридичними особами, розташованими там же, урядовій посадовій особі іншої держави предметів грошово-кредитного значення, або іншої вигоди у вигляді подарунка, заступництва, обіцянки переваги по будь-якій економічній або комерційній справі, в обмін на будь-яку дію або бездіяльність у порядку виконання службових повноважень посадовою особою”.

Значні зусилля по координації протидії транснаціональній корупції вживають у рамках Організації економічного співробітництва й розвитку (ОЕСР). Члени ОЕСР прийняли свою першу рекомендацію про боротьбу з хабарництвом у міжнародних комерційних операціях в 1994 р. В 1997 р. Робоча група по проблемі хабарництва ОЕСР переглянула рекомендацію 1994 р. На боротьбу із транснаціональними формами корупції спрямована прийнята 21 листопада 1997 р. Конвенція ОЕСР “Про боротьбу з дачею хабарів іноземним державним посадовим особам при здійсненні міжнародних ділових операцій” (Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions), що вступила в силу 15 лютого 1999 р. Конвенція ОЕСР забезпечує рамки для криміналізації корупції в міжнародних комерційних справах. У ній зроблено спробу забезпечити функціональну еквівалентність заходів, прийнятих сторонами для покарання за підкуп іноземних посадових осіб.

Важливим кроком у напрямку вироблення міжнародних стандартів криміналізації корупції стала Конвенція Організації Об’єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності, що охоплює три типи корупційних діянь: дачу хабарів (активний підкуп), одержання хабарів (пасивний підкуп) і співучасть у здійсненні підкупу. На додаток до цих складів злочинів, які повинні бути передбачені в обов’язковому порядку, державам пропонується розглянути можливість криміналізації інших форм корупції, включаючи підкуп іноземних публічних посадових осіб або міжнародних цивільних службовців. Конвенція проти організованої злочинності не містить окремого визначення “публічної посадової особи” та не охоплює питання, що стосуються корупції в приватному секторі.

При розробці законів про виконання цих зобов’язань, що стосуються криміналізації, законодавці повинні враховувати загальні зобов’язання, передбачені Конвенцією, зокрема: а) не включення елементів транснаціонального характеру до складів злочинів; б) не включення “причетності організованої злочинної групи” до складів злочинів, обумовлених внутрішнім законодавством. Визначення злочинів, визнаних державою такими в порядку виконання вимог Конвенції про криміналізацію, необов’язково повинні повністю збігатися з їхнім визначенням у Конвенції, за умови визнання даного діяння як кримінально караного [17].

Відповідно до Конвенції кожен учасник вживає таких заходів, які можуть знадобитися у відповідності до його правових принципів, для встановлення відповідальності юридичних осіб за підкуп іноземної посадової особи (ст. 2). Проте багато національних систем ще не готові до сприйняття цієї концепції [18].

Незважаючи на важливість і значення Конвенції проти транснаціональної організованої злочинності, проблема корупції, у тому числі в частині криміналізації корупційних правопорушень, зажадала спеціалізованого вирішення. У “Віденській декларації про злочинність і правосуддя: відповіді на виклики двадцять першого століття”, прийнятої на Десятому Конгресі Організації Об’єднаних Націй з попередження злочинності й поводження з правопорушниками (Відень 10 – 17 квітня 2000 р.), у числі іншого, міститься заклик до держав більш активно вживати міжнародні дії проти корупції й підкреслюється невідкладна необхідність розробки ефективного міжнародно-правового документа проти корупції [19]. У своїй резолюції 55/61 від 4 грудня 2000 р. Генеральна Асамблея визнала доцільність розробки ефективного міжнародно-правового документа проти корупції, незалежного від Конвенції Організації Об’єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності й ухвалила заснувати спеціальний комітет для розробки такого документа [20]. Резолюцією 56/260 від 31 січня 2002 р. Генеральна Асамблея ухвалила, що Спеціальний комітет з розробки конвенції проти корупції буде розробляти шир. й ефективну конвенцію, і просила Спеціальний комітет при розробці проекту конвенції застосовувати всеосяжний і багатодисциплінарний підхід [21].

31 жовтня 2003 р. резолюцією 58/4 Генеральна Асамблея прийняла Конвенцію Організації Об’єднаних Націй проти корупції й відкрила її для підписання на Політичній конференції високого рівня, яка відбулася в Меріде, (Мексика) 9–11 грудня 2003 р. [22]. Питанням криміналізації присвячена Глава III Конвенції, озаглавлена “Криміналізація й правоохоронна діяльність”. У ній чітко обкреслене коло підлягаючих криміналізації правопорушень, розглянутих як корупційні. Система підлягаючих криміналізації правопорушень містить у собі: підкуп національних публічних посадових осіб, підкуп іноземних публічних посадових осіб і посадових осіб публічних міжнародних організацій, розкрадання, неправомірне присвоєння або інше нецільове використання майна публічною посадовою особою, зловживання службовим становищем, незаконне збагачення, підкуп у приватному секторі, розкрадання майна в приватному секторі, відмивання доходів від злочинів, приховування, перешкоджання здійсненню правосуддя. Важливим елементом Конвенції є положення про відповідальність юридичних осіб.

Протягом останнього десятиліття значно активізувалося антикорупційне співробітництво держав на регіональному рівні. Спостерігається розширення впливу права Європейського Союзу й Ради Європи на національні правові системи європейських країн [23]. Комітет міністрів Ради Європи в листопаді 1996 р. прийняв Програму дій по боротьбі з корупцією відповідно до рекомендацій 10-ї конференції міністрів юстиції європейських країн (Валета, 1994). У Резолюції № 1, прийнятої міністрами юстиції європейських країн на їхній 21-й Конференції (Прага, 1997 рік), рекомендується як найшвидше здійснення Програми дій по боротьбі з корупцією й, зокрема, міститься заклик до якнайшвидшого прийняття конвенції про кримінальну відповідальність, що передбачає скоординовану кваліфікацію правопорушень у формі корупції як кримінально каранних

діянь, активізацію співробітництва з метою переслідування за такі правопорушення, а також створення ефективного контрольного механізму, відкритого для участі держав-членів і держав, що не є членами Ради Європи, на рівній основі. 6 листопада 1997 р. Комітет міністрів Ради Європи прийняв Двадцять керівних принципів боротьби з корупцією [24].

У рамках Програми дій по боротьбі з корупцією були підготовлені дві конвенції – Конвенція про кримінальну відповідальність за корупцію й Цивільно-правова конвенція про корупцію (в офіційних текстах англійською мовою – “Criminal Law Convention on Corruption” (ETS № 173) [25] і “Civil Law Convention on Corruption” (ETS № 174) [26].

Незважаючи на те, що Конвенція про цивільну відповідальність за корупцію, зрозуміло, не містить положень про криміналізацію, у контексті розглянутої проблеми заслуговує на увагу визначення, що міститься в ній, корупції як “вимагання, пропонування, дачу або одержання хабара чи будь-якої іншої неправомірної вигоди або можливості її отримання, які порушують належне виконання будь-якого обов’язку особою, що отримує хабара, неправомірну вигоду чи можливість мати таку вигоду, або поведінку такої особи” (ст. 2) [27]. Мета Конвенції Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію, відкритої для підписання 27 січня 1998 р., полягає в скоординованій криміналізації широкого кола діянь, пов’язаних з корупцією [28]. Конвенція містить розгорнуті формулювання стандартів складів корупційних злочинів.

15 травня 2003 р. було прийнято Додатковий протокол до Конвенції про кримінальну відповідальність за корупцію, що містить стандарти криміналізації активного підкупу національних третейських суддів (арбітрів); пасивний підкуп національних третейських суддів (арбітрів); підкуп іноземних третейських суддів (арбітрів); підкуп національних присяжних засідателів; підкуп іноземних присяжних засідателів [29]. Модель криміналізації корупції, що знаходиться у даній Конвенції й Додатковому протоколі до неї, повинна стати основою для вдосконалювання законодавства України.

Прийняття договірних зобов’язань щодо криміналізації корупційних правопорушень базується на спільності розуміння кримінального права та кримінальної політики, що, у свою чергу, передбачає існування необхідного ступеня розвитку внутрішньодержавних кримінально-правових систем. Однак держави не завжди проявляють готовність і здатність гармонізувати свої кримінально-правові системи з міжнародно-правовими стандартами, що містять сторонні для них елементи. Ратифікації договорів повинні передувати адаптація договірних стандартів криміналізації до національного права і підготовка внесення відповідних змін до кримінального закону. Держави-учасниці договорів зобов’язані забезпечити відповідність нових норм національній правовій традиції. Окремі зміни положень національного права, що стосуються корупційних злочинів, без коригування і гармонізації всієї його системи, залишають нові норми у правовому вакуумі. Перед Україною стоїть невідкладне завдання приведення своєї кримінально-правової системи у повну відповідність до міжнародного права.

Література

1. Корчагин А.Г. Уголовно-правовая политика в области воздействия на коррупцию / А.Г. Корчагин, А.М. Иванов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 3. – С. 95–100.
2. Дремин В.Н. Общественное мнение о коррупции в судебных и правоохранительных органах / В.Н. Дремин // Корупція: регіональні та галузеві тенденції : зб. наук. статей. – Одеса, 2003. – С. 108.
3. Малько А.В. Основы антикоррупционной политики современной России / А.В. Малько // Право и политика. – № 4. – 2003. – С. 45–46.
4. Мельник М.І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) : Монографія / М.І. Мельник. – К., 2004. – С. 11.
5. Мельник Н. Система антикоррупционного законодательства Украины / Н. Мельник // Вестник прокуратуры. – № 3. – 2002. – С. 49 – 56.
6. Камынина И. Антикоррупционное законодательство / И. Камынина // Законность. – № 6. – 2003. – С. 2–4.
7. Одиннадцатый Конгресс Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию. – Бангкок, 18–25 апреля 2005 года. Руководство для дискуссии. – UN Doc. A/CONF.203/PM.1. – С. 69.
8. Антикоррупционный набор инструментов. Версия 1, последняя редакция – июнь 2001. Переработанный. – Комитет ООН по Контролю над наркотиками и предупреждению преступности. – С. 3.
9. Міжнародний кодекс поведження державних посадових осіб // UN Doc. A/RES/51/59, приложение.
10. UN Doc. A/RES/51/191, add.
11. UN Doc. A/RES/54/128.
12. UN Doc. E/CN.15/2001/3.
13. Антикоррупционный набор инструментов. – С. 4.
14. Мельник Н. Коррупционные преступления: сущность и понятие / Н. Мельник // Право Украины. – № 11.– 2000. – С.126 – 130.
15. Мацко А. Діючі міжнародні структури в боротьбі з корупцією / А. Мацко // Економіка, фінанси, право. – № 6. – 2000. – С. 27 – 28.
16. Inter-American Convention Against Corruption (OAS Convention), <http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=E&sLink=http://www.upd.oas.org>
17. Руководство для законодательных органов по осуществлению Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности. – С. 179 –185.
18. Егорова Н. Уголовная ответственность юридических лиц за коррупционные преступления / Н. Егорова // Уголовное право. – № 2. – 2003. – С.25 – 26.
19. UN Doc. A/CONF.187/4/Rev.3.
20. UN Doc. A/RES/ 55/61.
21. UN Doc. A/RES/ 56/260.
22. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. – UN Doc. A/RES/58/4.
23. Денисов С.А. Антикоррупционные нормы европейского права и проблемы их восприятия в России / С.А. Денисов // Российский ежегодник международного права, 2003. – СПб., 2003. – С. 316 – 323.
24. Council of Europe. Resolution (97) 24 on the twenty guiding principles for the fight against corruption // <http://www.greco.coe.int/>
25. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию. – Страсбург, 27 января 1999 года <http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/173.htm>.
26. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию. – Страсбург, 4 ноября 1999 года // <http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/174.htm>
27. Куракин А. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию: Общая характеристика / А. Куракин // Российская юстиция. – 2003. – № 3. – С. 27 – 28.
28. Яковенко Е.В. Конвенция Совета Европы “Об уголовной ответственности за коррупцию” и УК РФ: Сравнительно-правовой анализ / Е.В. Яковенко // Проблемы укрепления государственности и обеспечения верховенства закона. – Владивосток, 2003. – С. 369 – 371.
29. Дополнительный протокол к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию. Страсбург, 15 мая 2003 года. <http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/191.htm>.