# Міжнародне співтовариство у боротьбі з корупцією

Міжнародне співтовариство усвідомило, яку небезпеку містить в собі корупція як для окремої країни, так і в цілому світа.

Уряди країн світової співдружності вже давно обговорюють проблему глобалізації корупції на внутрішньому і міжнародному рівнях, прийнято цілу низку відповідних документів.

Основні міжнародно-правові норми та принципи, на яких має будуватися діяльність державних та інших органів країн світу в боротьбі з таким суспільним явищем, як корупція, закладено в документах Організації Об’єднаних Націй, зокрема:

Резолюції ООН “Попередження злочинності та кримінальне правосуддя у контексті розвитку: реалізація та перспективи міжнародного співробітництва”;

Рамковій Конвенції ООН проти організованої злочинності;

Декларації ООН про злочинність і суспільну безпеку;

Декларації ООН про боротьбу з корупцією і хабарництвом у міжнародних комерційних операціях;

Міжнародному кодексі поведінки державних посадових осіб;

Кодексі поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку та ін.

Радою Європи приділяється значна увага питанням посилення боротьби з корупцією, що стала сьогодні міжнародною проблемою. Лише за останні роки вони розглядалися на багатьох європейських форумах. Прийнято спільний проект Комісії Європейського товариства і Ради Європи “Октопус”, Конвенцію про корупцію у контексті цивільного права, Конвенцію про корупцію у контексті кримінального права, Угоду про створення Групи держав проти корупції, затверджено статути Групи держав по боротьбі з корупцією та комісії по запобіганню корупції. Радою Європи створена міжнародна Група по протидії корупції, яка працює під керівництвом Комітету з кримінальних проблем. Саме цією Групою разом з Європейським Союзом розроблено проект “Октопус”, у якій беруть участь 16 східноєвропейських країн, у тому числі й Україна. Ця програма є першою спробою реальних кроків по боротьбі з корупцією у країнах Центральної та Східної Європи.

27 січня 1999 року Рада Європи відкрила для підпису Кримінально-правову конвенцію про корупцію. Ця конвенція Ради Європи охоплює всі види корупційних діянь. Наряду з підкупом державних посадовців, вона стосується приватно-підприємницької діяльності. В її нормах закладені положення щодо міжнародного співробітництва у сферах надання правової допомоги та екстрадиції.

Група держав проти корупції (ГРЕКО) – це Група держав, що домовились про конкретний механізм контролю за виконанням ними своїх зобов’язань з питань боротьби з корупцією. Зокрема, передбачено поїздки спеціальних груп експертів Ради Європи у країни-учасниці для проведення анкетування населення та оприлюднення його результатів у разі недостатності національних заходів у боротьбі з корупцією.

Короткий огляд цих міжнародних актів свідчить про те, що світова співдружність розглядає корупцію на сучасному етапі як одну з найбільших загроз правопорядку, демократії, правам людини, чесності та соціальній справедливості. Загально визнано, що вона заважає економічному розвитку і становить реальну загрозу устоям суспільства. Тому пропонується загальний для всіх країн принцип – це доброчесність державного службовця.

Ось як виглядають основні етичні норми (принципи) поведінки посадової особи, які розроблені Міжнародним інститутом адміністративних наук. Головним принципом є зобов’язання виконувати роботу в обсязі повного робочого дня й отримувати за це певну заробітну плату. Це означає, що службовці повинні служити на благо суспільства, а не вдаватися до нескінченних зволікань і діставати для себе користь, провокуючи людей на підношення тільки за те, щоб було зроблене те, що входить в обов’язки даного службовця. Будь-яка додаткова оплата за послуги повинна надходити до держави, а не до службовця. Будь-яка додаткова компенсація, що виплачується державному службовцю, повинна відповідати продуктивності його праці, а не бажанню громадян заплатити за послугу, тому що такий підхід потягне за собою практику вимагання.

Узагальнюючи норми міжнародно-правових актів та інших документів, які стосуються боротьби з корупцією, їх можна розділити на такі, що передбачають: кримінальну відповідальність, адміністративні заходи та законодавчі механізми попередження корупції, процедури виявлення та притягнення до відповідальності корумпованих службовців, правові положення з питань економічних заходів подолання корупції.

Кримінальна відповідальність. Міжнародні норми розглядають хабарництво як найбільш явний прояв корупції. Ними рекомендується встановлювати кримінальну відповідальність службових осіб за будь-яке зловживання своїм службовим становищем і отримання за це грошей, подарунків, привілеїв і т.ін.

До суб’єктів корупційних діянь рекомендується віднести приватні особи й організації. Зазвичай, приватні особи несуть відповідальність лише за дачу хабара, але тенденція така, що комерційний підкуп та інші корупційні діяння, скоєні приватними особами, також розглядаються як правопорушення.

Наприклад, заслуговує на увагу всебічна регламентація відповідальності за хабарництво Кримінальним кодексом Франції. Під хабарництвом Закон розуміє незаконне отримання, вимагання, пропозиції або надання у відповідь на вимагання, прямо або побічно, підношень, подарунків, презентів і навіть обіцянок або будь-яких переваг для здійснення будь-якої дії, що входить у коло повноважень або обов’язків посадової особи, або обумовленого її виборчим мандатом, або дії, яка полегшена її посадою, обов’язками, мандатами. Отримання, пропозиція, вимагання хабара караються однаково – десятьма роками тюремного ув’язнення та штрафом.

Міжнародне співтовариство особливо занепокоєне транснаціональною корупцією. Воно звертається до країн світу з пропозицією внести зміни до національного законодавства, передбачивши кримінальну відповідальність також за підкуп різних посадових осіб поза межами своєї держави. У США ще в 1977 році після викриття низки фактів дачі хабарів, що були отримані крупними корпораціями за прийняття іноземних замовлень продукції, було прийнято Закон “Про практику корупції за кордоном”. Він передбачає за корупційні діяння корпораційний штраф у сумі до 2 млн дол., а для фізичних осіб – до 5-ти років тюремного ув’язнення.

На Заході значна увага приділяється і боротьбі з парламентською корупцією. Так, у Канаді правовідносини за участю парламентарів та членів уряду врегульовані нормами конституційного і кримінального права. В Акті про парламент і Регламенті парламенту існує ціла низка норм з правилами та рекомендаціями щодо поведінки парламентарів при зіткненні їх політичних і економічних інтересів.

Кримінальний кодекс Канади відносить таку форму корупції, як хабарництво парламентаря, до акту державної зради. Парламентарю за це правопорушення загрожує тюремне ув’язнення на строк до 14 років і автоматичне позбавлення депутатського мандату.

У США діють кодекси поведінки сенаторів і членів Палати представників Конгресу. Парламентарі повинні щорічно подавати декларацію з детальним описом усіх доходів і витрат:

повний заробіток, дивіденди, проценти за вкладами, доходи від рухомого і нерухомого майна;

фінансові та інші доходи, що отримані від неурядових організацій;

оплата транспортних та інших пов’язаних з ними витрат;

подарунки, отримані від будь-яких осіб та організацій, у тому числі у вигляді оплати транспортних витрат, харчування, проживання в готелях, пригощання в ресторанах, різних розваг;

фінансові та інші зобов’язання, заборгованості за ними;

угоди і домовленості з різними організаціями про можливу роботу тощо.

Корупційними діями, за які наступає кримінальна відповідальність, вважаються також розкрадання та привласнення чиновниками державного майна.

У деяких країнах кримінальне покарання наступає лише за сам факт виявлення майна, цінностей та різних витрат, що перевищують суму доходів службовця.

У статті 11 Указу Голови Китайської Народної Республіки від 21 січня 1989 р. сказано, що урядовець, майно або витрати якого вочевидь перебільшують його законні доходи, зобов’язаний пояснити джерела таких надходжень. Якщо урядовець не в змозі засвідчити своїх доходів, частина, що перевищує його доходи, має вважатись незаконними доходами. У такому випадку він підлягає ув’язненню на строк до 5 років, а частина незаконно отриманих доходів – конфіскації.

Покаранню підлягають не тільки фактичні розкрадання, але й неправомірне використання часу та праці державних службовців, державних приміщень і устаткування, наприклад EOM.

Міжнародні організації розглядають як небезпечні дії, коли особа зловживає своїм службовим становищем. Рекомендовано розглядати питання про встановлення кримінальної відповідальності за будь-яке відволікання державних ресурсів на порушення встановлених норм, навіть у випадку відсутності особистої користі для відповідальної посадової особи. Невиправдане збагачення тієї чи іншої посадової особи також повинно підлягати покаранню, навіть якщо при цьому не завдається безпосередньої шкоди державі або будь-якій приватній особі, оскільки спричиняється шкода моралі у державі і підривається довіра громадян до уряду.

У міжнародних нормах існує поняття – “конфлікт інтересів”, що розглядається як протиріччя між службовими обов’язками та особистими корисливими інтересами службовця. Поняття дуже широке і передбачає участь службовця в комерційній діяльності, прийняття управлінських рішень щодо осіб (організацій), з якими повинен вести ділові операції і т.ін. Такі дії вважаються загрозою для добробуту суспільства і кожна країна повинна розглядати питання доречності використання кримінальних санкцій. Це заслуговує на неабияку увагу у нашій державі.

Не менш небезпечними діями є ненадання службовими особами інформації щодо своїх прибутків, угод на суму, яка перевищує відповідну вартість; внесків на політичні цілі; банківських операцій. з іншої сторони, кримінальними діяннями вважається розголошення або використання службовою особою конфіденційної інформації, яка стала їй відомою у зв’язку з виконанням державних функцій. Останнє положення чітко відображено у ст. 10 Міжнародного кодексу поведінки державних посадових осіб, де зазначено, що відомості конфіденційного характеру, якими володіють державні посадові особи, зберігаються у таємниці, якщо національне законодавство, виконання обов’язків або потреб правосуддя не вимагають іншого. Такі обмеження застосовуються також після залишення служби.

Це положення знайшло подальше закріплення у ст. 22 та 26 Типового кодексу поведінки державних посадових осіб, який було ухвалено Комітетом Міністрів держав-членів Ради Європи 11 травня 2000 року.

До речі, для нас є цікавим кримінальне законодавство Італії, де встановлена відповідальність не тільки за розголошення державної таємниці, як в Україні, але й за розголошення та використання службових відомостей.

У ФРН чиновник, який залишив державну службу, повинен суворо дотримуватись тайни інформації та фактів, що стали йому відомі в процесі служби для держави. Без дозволу керівника державної установи службовець не може їх розголошувати навіть у суді. Протягом п’яти років після закінчення державної служби колишній чиновник не може займатись новою діяльністю, що пов’язана з попередньою службою.

Обмеження на працевлаштування стосуються й колишніх парламентарів. У Бельгії, Греції, Італії та інших країнах законодавством передбачено однорічні періоди заборони на працевлаштування їх в урядові структури, в установи, що пов’язані з ними, або на посадах, що можуть стати причиною виникнення конфлікту інтересів.

У Греції парламентарям, які до балотування в законодавчий орган служили в армії, після закінчення повноважень назавжди заборонено повертатись до служби у Збройні сили.

Цікавим є механізм розв’язання конфліктів між Конгресом і органами виконавчої влади США. Постійне спілкування конгресменів та урядовців є звичайною нормою. Посадові особи виконавчої влади зустрічаються з членами Конгресу або його комітетів, дають письмову інформацію або відповідь, що стосується проблем, до яких привернули увагу виборці своїх представників у законодавчому органі. Конгрес має право проводити свої розслідування, але лише у справах, які стосуються і сприяють виконанню ним своїх законних повноважень. Згідно з рішенням Верховного Суду Конгрес не може проводити розслідування з метою покарання кого-небудь, а також обставин діяльності, що є виключно компетенцією однієї з гілок влади. з цих причин представники виконавчої влади можуть відмовити конгресменам і в наданні відповідної інформації.

Ця проблема є дуже актуальною для нашої держави. Багато колишніх парламентарів, чиновників, працівників правоохоронних органів безперешкодно переходять у державні приватні структури, де “успішно” використовують не лише здобуту інформацію і відомості, а й знання та навички.

Адміністративні заходи та законодавчі механізми попередження корупції. Незалежно від того, наскільки жорстоко або суворо здійснюються заходи кримінального переслідування, будь-яке суспільство реально може показати лише невелику кількість посадових осіб, які зловживають своїм службовим становищем. Тому для підвищення доброчесності урядових службовців необхідні адміністративні, управлінські, законодавчі механізми, а також механізми звітності.

У міжнародних нормах та рекомендаціях розглядається великий комплекс заходів щодо інформації про корупційні діяння, форми їх передачі та опрацювання. Зокрема, мова йде про створення незалежних органів по розгляду такої інформації, анонімність свідчень, спеціальних ліній зв’язку та встановлення відповідної винагороди особам за інформацію, яка підтвердилась.

У Франції у 1993 році створена Центральна служба по боротьбі з корупцією. На неї покладені такі важливі функції, як централізація інформації, необхідної для попередження (виявлення) фактів активної та пасивної корупції, зловживання службовим становищем як з боку державних службовців, так і приватних осіб, хабарництва, дій у корисливих цілях, посягання на свободу і рівність кандидатів на державних ринках, а також надання допомоги судовим властям, у випадках їх звернень, з приводу подібного роду фактів. з надходженням інформації, що свідчить про факти правопорушень, Центральна служба інформує Прокурора республіки для проведення розслідування.

У Декларації VІІІ Міжнародної конференції по боротьбі з корупцією (Ліма, Перу, 7-11 вересня 1997 року), у якій брали участь представники 93 країн світу, також чітко записано “... забезпечувати відповідний захист свідків (їх сімей) та захист інформаторів”.

Однією із важливих норм є дискваліфікація як захід адміністративного попередження “у чутливих ситуаціях” і як профілактичний захід боротьби проти корупції, а також як засіб захисту репутації службовців і дій уряду в цілому. Він полягає у тому, що будь-яке розслідування по звинуваченню службовця не повинно впливати на кадрові справи до того часу, доки результати розслідування не будуть свідчити проти даного службовця. з іншого боку, дискваліфікація забезпечує корисний механізм захисту чесного службовця, який може використовувати його проти тих, хто намагається його дискредитувати або вплинути на його рішення.

У комплексі цих заходів рекомендується кожній країні розробляти кодекси поведінки державних службовців та працівників правоохоронних органів, що дуже важливо і для нашої держави. Базовими є Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб, Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку та Типовий кодекс поведінки державних посадових осіб.

Процедури виявлення та притягнення до відповідальності корумпованих службовців. Головну роль, з точки зору міжнародних організацій у боротьбі з корупцією, відіграє правильно обрана стратегія і тактика діяльності державних органів, а також чітко окреслене коло органів, що займаються цією проблемою. В основу стратегії і тактики мають бути закладені як завдання, так і відповідні ресурси для їх здійснення.

Зусилля мають бути спрямовані на виявлення широкомасштабних та замаскованих проявів корупції і створення умов для зацікавленості в цьому правоохоронних, судових органів та інших державних організацій. Однією із важливих умов цього є нерозголошення діяльності щодо виявлення та розслідування фактів корупції, а також ніколи не кидати тінь на всю структуру, де мають місце такі факти. Це забезпечить правоохоронним органам допомогу з боку чесних державних службовців. У Резолюції ООН “Попередження злочинності та кримінальне правосуддя в контексті розвитку: реалізації та перспективи міжнародного співробітництва” (1990 р.) йдеться про те, що недоречно чорнити установу і провокувати ворожу захисну реакцію навіть з боку чесних співробітників, яким, можливо, вже і без того чиняться значні перешкоди у плані чесної та відвертої співпраці. Далі відмічається, що засоби масової інформації відіграють корисну роль, забезпечуючи політичну підтримку виділенню необхідних сил і коштів для боротьби з корупцією. Вони як рупор громадськості забезпечують гласність і підзвітність урядових кіл і системи кримінального правосуддя. Але, оскільки вони не є складовою частиною правоохоронних органів, то їх інтереси не збігаються з інтересами слідчих, прокурорів та суддів. Разом з тим, дозволяється публічність заходів, але тільки в тому випадку, коли вона принесе користь слідству і суду.

У міжнародно-правових актах відсутнє чітке визначення щодо органів слідства та суду, які повинні займатися розслідуванням та розглядом справ про корупційні діяння. Ставиться тільки єдина вимога, щоб вони були компетентні, високопрофесійні та абсолютно незалежні від існуючої в країні структури влади.

У статті 20 Конвенції про корупцію у контексті кримінального права, що підписана державами-членами Ради Європи 27 січня 1999 року, сказано, що кожна сторона вживає таких заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення спеціалізації персоналу та органів на боротьбу з корупцією. Для того, щоб вони могли здійснювати свої функції ефективно та без будь-якого невиправданого тиску, вони повинні мати необхідну самостійність відповідно до основоположних принципів правової системи Сторони. Сторони забезпечують персоналу таких органів підготовку та фінансові ресурси, достатні для виконання його завдань.

Виконання цих функцій у рамках існуючих правоохоронних органів та створення окремих підрозділів має як переваги, так і недоліки. До недоліків відносять суперництво та бар’єри, що перешкоджають зв’язкам між новим органом та існуючими організаціями, великі адміністративні витрати та можливе або передбачуване падіння престижу і моралі в існуючих правоохоронних, слідчих та судових структурах.

Концепція створення спеціального органу для боротьби з корупцією передбачає:

а) політичну підтримку його у вищих урядових колах;

б) політичну і функціональну її незалежність у розслідуванні, навіть у вищих керівних структурах держави;

в) необхідні повноваження та право доступу до відповідних документів і допиту свідків;

г) чесне і незалежне керівництво.

Спеціальні повноваження, надані такому органу, повинні відповідати міжнародним нормам захисту прав людини, а його дії мають бути підзвітні судам.

Штатна чисельність спеціального органу має бути невеликою з тим, щоб зменшити можливість перетворення його на центр корупції.

До переваг окремого підрозділу належать спеціалізація та можливість політичного органу оцінити, які результати були досягнуті за даними витратами ресурсів і покласти відповідальність за них на конкретних осіб або конкретні органи. Разом з тим, є застереження щодо монопольного права на всі розслідування та розгляд справ про корупцію в судах.

Як відмічається в Резолюції ООН про міжнародне співробітництво у галузі попередження злочинності та кримінального правосуддя, схильність людини розтлінному впливу влади, спокусі та можливостям для зловживання, як і пов’язані з владою, є аргументом проти стрункої логіки, на якій базується виключна компетенція. Латинський афоризм: “gurs custodiet custodes ipsos?” є нагадуванням про те, що необхідно поставити собі запитання, хто буде охороняти самих вартових.

На нашу думку, все це повинні врахувати й ми при проведенні організаційних заходів реформування правоохоронних структур.

Правові положення з питань економічних заходів подолання корупції. В останні роки з метою ефективної боротьби з корупцією міжнародною спільнотою прийнято ряд норм, рекомендацій, що стосуються вилучення коштів і майна, отриманого в результаті корупційних дій. Пропонується внести в національне законодавство країн процедурні норми конфіскації майна, цінностей та грошей, які нажиті злочинним шляхом в результаті корупційних дій, не застосовувати права банківської таємниці щодо вкладів та перерахувань певних сум грошей, якщо є підозра щодо законності джерел їх отримання. Про це йдеться, зокрема, у ст. 10 Декларації ООН про боротьбу з корупцією і хабарництвом у міжнародних комерційних операціях (1996 р.), п. 3 ст. 12 Рамкової Конвенції ООН проти організованої злочинності (1997 р.), п. 2 ст. 19 Конвенції Ради Європи з питань корупції та ін.

Заслуговує на нашу увагу законодавство ФРН, де поставлено завдання знищення матеріальної, насамперед фінансової бази злочинних угруповань. Це досягається двома шляхами: конфіскаційним (конфіскація майна) і створенням належної правової бази для унеможливлення “відмивання брудних” грошей. Особливо слід виділити обов’язок банківських установ надавати правоохоронним органам інформацію про операції з грошима у розмірі понад 20 тис. марок, а якщо громадянин робить внесок в банк у розмірі понад 50 тис. марок, він зобов’язаний пред’явити посвідчення особи. Якщо службовець отримав подарунок, що перевищує вартість 20 марок, то повинен доповісти про це своєму керівнику. Останній, з урахуванням усіх обставин, приймає рішення – залишити подарунок службовцю або зобов’язує його здати державі.

Для України є вкрай важливим цей міжнародний досвід вилучення прибутків від злочинної діяльності та конфіскації активів цієї діяльності.

Не менш значним, з точки зору міжнародного права, є вжиття економічних санкцій проти підприємств, причетних до корупції при виконанні державних або громадських замовлень. Вважається за необхідне кожній країні розробити правові механізми звітності з тим, щоб на осіб, які укладають контракти з урядовими органами чи громадськими об’єднаннями або мають урядову ліцензію на свою діяльність, накладався обов’язок надавати відповідним органам інформацію фінансового або ділового характеру, яка могла б перешкоджати незаконній діяльності посадових осіб. Керівники підприємств, окремі власники, які бажають отримати державні контракти або державні ліцензії і концесії, повинні надавати таку звітність про себе, яка покладається на державних службовців при наймі на службу. Цікавим є досвід Ізраїлю, де запроваджено відповідний реєстр таких підрядних організацій. Фірма, яка не занесена до такого реєстру, позбавляється права виконувати будь-які державні замовлення. Цим шляхом йде і ФРН. Для нашої країни ці питання вкрай актуальні, а тим більш, що значна частина спроб корупції і незаконного використання ресурсів пов’язана з іноземними капіталовкладеннями в економіку.

Важливими, на нашу думку, є також норми, що передбачають великі стягнення в доход держави всіх коштів, сплачених за державним контрактом або всіх активів підрядчика, плюс суми, котрі багаторазово перевищують суми хабарів, а також вилучення Статуту на права ведення підприємницької діяльності в державі.

Проте, в Україні за чинним законодавством суб’єктами корупції є лише державні службовці та депутати. Таке обмеження кола суб’єктів корупції, на наш погляд, призвело до необґрунтованого звуження сфери його застосування щодо посадових зловживань в таких життєво важливих для економіки галузях, як банківська та фінансова система, оборонна промисловість, транспорт, зв’язок, паливно-енергетичний комплекс, де незаконні дії керівників можуть заподіяти значної шкоди державі.

Виведення за межі кола суб’єктів корупційних діянь керівників підприємств, установ і організацій, їх структурних підрозділів, які не є державними службовцями, фактично зводить нанівець боротьбу з корупцією в економіці й соціальній сфері нашої країни.

За дорученням Голови Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України підготовлено нову редакцію Закону “Про боротьбу з корупцією”. У ньому ми намагались врахувати всі рекомендації, зазначені в цій статі, а також практичний досвід роботи державних та правоохоронних органів багатьох країн, у тому числі Європи та СНД.

Він поданий Президентом України до Верховної Ради й нині вивчається депутатами.