

УДК 342.9

Є. О. Лаврентьєв

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ ТА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З КОРУПЦІЄЮ

Постановка проблеми статті. Наряду з політичною волею та національним законодавством загалом, а також нормами права у сфері протидії корупції та фактом членства України у відповідних міжнародних організаціях зокрема, утворено підґрунтя для застосування міжнародно-правових стандартів в Україні, користь яких для багатьох очевидна. У світі існування інституту відповідальності за корупцію стало загальним, внутрішнім або національним правовим стандартом. У кожній з розвинених країн суспільство для себе об'єктивно визначило, що неприйнятно, коли корупція лишається без наказаною або ж не зустрічає опору. По суті така правосвідомість є зрілою ознакою визнання у державі руйнівної проблеми корупції, що неодмінно супроводжує процес розбудови сучасного суспільства.

В українських умовах проєвропейського вектору розвитку, світової глобалізації та збереження кращих національних правових традицій є природним підняття питання про наявність у нормах національного законодавства міжнародно-правових стандартів відповідальності за корупцію. Авторитетні міжнародні організації рекомендують Україні звернути увагу на проблеми у врахуванні міжнародних стандартів відповідальності за корупцію, наприклад, у розмежуванні видів відповідальності. Але науковий диспут стосується переважно кримінальної відповідальності за корупцію. Коли говорять про стандарти відповідальності мова йде і адміністративну відповідальність за діяння чи бездіяльність, пов'язану з корупцією. Насамперед це пояснюється спільним історико-правовим розвитком згаданих феноменів та незначною розробкою останнього питання.

Стан дослідження. Питанню міжнародно-правових стандартів та відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією приділено увагу у працях К.В. Берднікової, С.О. Конєвої, О.В. Клок, Д.М. Стародуб, та інших. Загалом серед зарубіжних та українських вчених вироблено декілька груп неоднозначних і фрагментарних поглядів на поняття та класифікацію стандартів за діяння чи бездіяльність, пов'язані з корупцією, у якості опонентів виступають або противники глобалізаційних процесів або вчені, які частково визнають доцільність існування таких стандартів. Ще не уніфіковано термінологію та не

вироблено єдиного підходу. Дискусія специфічна тим, що в українському законодавстві визначення міжнародно-правових стандартів відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією відсутнє. До того ж, процеси, пов'язані з анахронізмом та інновацією призводять до зменшення раціональності застосування існуючих стандартів, виникає об'єктивна потреба їх перегляду.

Мета даної статті – охарактеризувати міжнародно-правові стандарти відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, та дати їм визначення.

Виклад основного матеріалу. Для кращого розуміння суті словосполучення «міжнародно-правовий стандарт» звернімося до етимології, академічних тлумачних та юридичних джерел. А потім проаналізуємо зміст документів прийнятих міжнародними організаціями.

Стандарт є запозиченням з англійської мови – прапор, штандарт; стандарт, норма, зразок, міра, що виводиться з французької «прапор» та походить від латинської зі значенням «розтягати, протягувати, поширювати, натягати» [1, с. 395]. Відповідно до тлумачного словника «стандарт» має декілька значень: прийнятий тип виробів, що відповідає певним вимогам своєю якістю, хімічним складом, фізичними властивостями, розміром, вагою і т. ін.; //Загальноприйнятий взірць у мові.//; Єдина типова форма організації, проведення, здійснення чого-небудь. перен. Щось позбавлене індивідуальних особливостей, своєрідності, оригінальності; шаблон, трафарет [2, с. 644].

«Стандарти міжнародні» мають декілька значень: міжнародно-правові норми і принципи, що закріплюють стандартизовані правила поведінки суб'єктів міжнародного права у тих чи інших сферах міждержавного співробітництва; документи Міжнародної організації з питань стандартизації (ІСО), які встановлюють норми і вимоги у сфері готової продукції масового виробництва, напівфабрикатів і сировини [3].

Враховуючи, що енциклопедичні джерела не містять розуміння суті словосполучення «міжнародно-правовий стандарт» звернімося до міжнародних документів, у т.ч. до тих, які містять міжнародно-правові норми і принципи, що закріплюють стандартизовані правила відповідальності.

Перед подальшим розглядом варто зазначити, що віднесення будь-якого з нижчезазначених документів до категорії міжнародно-правових стандартів в адміністративній відповідальності за діяння чи бездіяльність, пов'язані з корупцією, є умовним адже був особливий історико-правовий розвиток, який спочатку формувався переважно щодо кримінальної відповідальності, та ґрунтувався на ідеях комплексу різних заходів. Стандарти стали продуктом багаторічної роботи, які в різних країнах та Україні можна проілюструвати по-різному. Таким прикладом є стандарти протидії проявам корупції в політиці або діянь, пов'язаних з нею чи суміжних протиправних діянь.

Одним із перших міжнародних документів, де закликає уряди країн добровільно та на свій розсуд вжити достатніх заходів щодо подолання проблеми корупції на національному рівні є резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 15.12.1975 № 3514 (XXX) «Заходи проти корупції, яка допускається транснаціональними та іншими корпораціями, їх посередниками та іншими причетними до неї сторонами» [4]. У ній було сформульовано єдині підходи до законодавчих заходів, у т.ч. щодо запобігання та протидії корупції.

Наступним документом такого рівня стали «Практичні заходи боротьби з корупцією», ухвалені 1990 року у Гавані на XIII конгресі ООН, де серед основних завдань подолання корупції уряди мали на ряду із заходами кримінально-правового характеру розробити адміністративні та регулятивні механізми попередження корупції [5].

Зазначимо, що напередодні вказаної зустрічі або 1989 року в Гаазі відбувся міжрегіональний семінар з проблем корупції у органах державної влади. За його результатами, окрім суворої кримінально-правової політики вироблено відношення до питання превенції корупції. Зокрема, сформовано перелік превентивних заходів [6], характер яких нагадує сучасні норми права щодо порядку декларування доходів, за порушення якого встановлено адміністративну відповідальність.

З огляду на те, що Україна є однією з країн-засновниць ООН та її членом, статтю 1 КУпАП, за якою одним із завдань даного кодексу є запобігання правопорушенням та виховання громадян у дусі відповідальності перед суспільством, та зміст глави 13-А КУпАП «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією», можемо стверджувати про історичну важливість названих міжнародно-правових документів для теорії адміністративного права. Втім ряд згаданих документів не є за всіма ознаками міжнародно-правовими та не стали детермінантом змін тогочасного радянського законодавства. У період з 1975 по 1990 роки – це весь перелік положень стандартів у міжнародних документах.

1996 року Генеральною Асамблеєю ООН прийнято Міжнародний кодекс поведінки державних по-

садових осіб, який віднесено до одних з перших та відомих світових антикорупційних стандартів [7].

У подальшому приймалось ряд інших менш масштабних документів, зміст яких для нас є цікавим через окремі їх положення. В розробці або в реалізації деяких з них приймала участь наша країна. Наприклад, для ряду країн пропонувалось сформулювати бачення корупції, яке підпадало під ознаки злочинів, наряду з попередженням корупції. Так, 1997 року спільним проектом Комісії Європейського товариства і Ради Європи Корупція і організована злочинність у країнах, які знаходяться у періоді перебудови (Октопус), науковими експертами запропоновано, поміж іншого, поліпшити визначення корупції, удосконалити усвідомлення суспільством її небезпеки, зменшити її вплив на суспільство, а також попереджувати корупцію тощо.

У двадцяти принципах боротьби з корупцією, прийнятих резолюцією 97 (24) Комітету міністрів Ради Європи від 06.11.1997, зазначено, що національна влада може застосувати принципи у внутрішньому законодавстві та практиці. У загальному сенсі ці принципи стосувались кримінально-правових питань, але декілька з них з урахуванням спільного завдання Кримінального кодексу України та КУпАП щодо попередження правопорушень, можемо вказати, як такі, що мають відношення до адміністративного права, але не до адміністративного законодавства адже Україна не є членом Ради Європи. Наприклад, принцип № 1 щодо вжиття ефективних заходів для попередження корупції та формування суспільної думки та етичної поведінки у цьому зв'язку або принцип № 10 – гарантування того, що правила правового статусу посадових осіб передбачають дисциплінарні заходи [8].

У 1999 році Модельним законом СНД про боротьбу з корупцією [9] визначено перелік правопорушень, які утворюють умови для корупції, та можливість введення відповідальності за них державних посадових осіб або прирівняних до них осіб, більшість яких на сьогодні є адміністративними правопорушеннями за українським законодавством. За змістом цієї статті здійснення державними посадовими особами чи особами, прирівняними до них, будь-якого із 14 правопорушень, якщо воно не містить ознак кримінально караного діяння, тягне пониження в посаді, звільнення або інше звільнення з посади або накладення в установленому законом порядку дисциплінарного стягнення. Відтак, можемо говорити про спроби застосування даного принципу у праві при розмежування складів правопорушення та підходу до видів відповідальності. Крім того, у статті 14 цього документу пропонувалась відповідальність керівників державних органів за неприйняття заходів по боротьбі з корупцією, що у загальному сенсі подібно змісту ст. 172-9 КУпАП «Невжиття заходів з протидії корупції». В статті 15 згаданого закону передба-

чалась за певних умов адміністративна або дисциплінарна відповідальність за повідомлення завідомо неправдивої інформації про факт корупційного правопорушення.

Рекомендацією від 08.04.2003 № Res (2003) 4 Комітету міністрів Ради Європи державам членам «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичної партії і виборчих кампаній» пропонувалось встановити єдиний підхід до понять та ставлення до зовнішніх джерел фінансування політичних партій, джерела фінансування кандидатів на виборах і обраних представників, витрат на виборчу кампанію, прозорості, нагляду та, зокрема, санкцій [10].

Особливе значення серед норм міжнародних документів Європейського Союзу має стаття 6 Рамочного рішення Ради № 2003/568 ПВД від 22.07.2003 «Про боротьбу з корупцією у приватному секторі». Примітним стало те, що у даній нормі з приводу санкцій відносно юридичних осіб, окрім використання заходів попереджувального ефекту, зазначено підходи до застосування адміністративного стягнення. Зокрема, кожна держава-член вживає необхідних заходів для того, щоб до юридичної особи, визнаної відповідальним в значенні параграфу 1 статті 5 згаданого рішення, застосувалися ефективні, пропорційні та володіють попереджувальним ефектом санкції, які включають кримінальні або адміністративні штрафи [11].

Ще одним ключовим міжнародним нормативно-правовим актом, де сформульовані стандарти ООН, є Конвенція ООН від 31.10.2003 «Проти корупції» [12]. Даним документом закликано вжити заходи згідно з основоположними принципами внутрішнього права, спрямованих на запобігання корупції в приватному секторі, посилення стандартів бухгалтерського обліку та аудиту в приватному секторі та, у належних випадках, установлення ефективних, відповідних і таких, що стримують, цивільно-правових, адміністративних або кримінальних санкцій за нежиття таких заходів. Тобто у такий спосіб декларується нульова терпимість щодо корупційних проявів. Крім того, більш детально регламентовано загальний підхід до відповідальності юридичних осіб, через що ст. 26 передбачено настання трьох видів відповідальності (кримінальної, цивільно-правової та адміністративної), коли наряду з притягненням юридичних осіб до відповідальності до винних фізичних осіб застосовується ще й кримінальна відповідальність. Також йде мова у цій же статті про вжиття кримінальних або некримінальних санкцій, у т.ч. грошових, на основі ефективності, домірності та стримувального впливу. До того ж, уперше питання міжнародного співробітництва щодо адміністративної відповідальності було визначено на такому високому рівні. Завдяки нормі статі 43 даної конвенції стало за можливе прямо розглядати можли-

вість надання Україною сприяння в розслідуванні та провадженні з адміністративних питань, пов'язаних з корупцією. Нажаль у конвенції не деталізовано значення такого сприяння, яке може зводиться до прийнятих міжнародних практик.

Однією з таких практик виступає конфіскація активів. З усіх розглянутих нами документів положення статті 43 та 54 даної конвенції говорять про можливість виконання постанов про конфіскацію активів поза межами кримінального провадження, а також управління таким майном, що регламентоване нормами адміністративного права. Де-юре обопільно держави-учасниці зобов'язались приймати заходів для визнання та виконання постанов суду про конфіскацію.

Подібно розглянутому нами модельному закону СНД у положеннях «Соглашения о сотрудничестве генеральных прокуратур (прокуратур) государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с коррупцией» від 25.04.2007 з посиланням на актуальні потреби сьогодення, у т.ч. потребу попередження корупції, розмежовано розуміння підстав настання адміністративної відповідальності. Так, у статті 2 даної угоди вказано, що під корупційним правопорушенням, яке не тягне кримінальної відповідальності, розуміється порушення існуючого порядку несення служби та виконання своїх професійних обов'язків, допущене особами, які національним законодавством держав Сторін віднесені до категорії посадових осіб або прирівняних до них, якщо таке порушення містить ознаки корупції, а так само невиконання ними заборон, правил, встановлених національними нормативними правовими актами [13].

Варто вказати, що в міжнародній практиці, а точніше на міжурядовому рівні, є випадки, коли деталізовано шляхи порозуміння та співробітництва. У якості прикладу можемо навести зміст статті 1 Меморандуму про порозуміння і співпрацю між НАЗК та Національним антикорупційним органом Республіки Італія від 14.02.2017 [14], де зазначено шляхи взаємних консультацій та обміну інформацією і досвідом в галузях запобігання корупції та сприяння доброчесності за таким напрямком співробітництва, як виявлення, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів або запобігання та виявлення корупції.

На завершення звернемо особливу увагу не те, що по відношенню до розглянутих нами положень специфічного характеру загальне значення для матеріальних та процесуальних питань адміністративної відповідальності має Конвенція про захист прав людини від 04.11.1950, яка 17.07.1997 ратифікована Україною [15]. Захищені нею права на справедливий суд, на інформацію тощо визнано положеннями, які застосовуються в судовій практиці при розгляді справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією.

З урахуванням викладеного, вважаємо, що на міжнародному рівні стандарти регулюють специфічну сферу співробітництва, яким характерні такі риси, як: особливий історико-правовий розвиток, пов'язаний із захистом прав людини, публічним визнанням проявів корупції та посиленням тиску на корупцію наряду з кримінально-правовими засобами; визначення місця адміністративної відповідальності серед попереджувальних заходів або механізмів або заходів запобігання та протидії; формування підходів до визначення правопорушення, санкцій, суб'єкта відповідальності та шляхів співробітництва; розмежування видів відповідальності, криміналізація та декриміналізація діянь та бездіяльності; закріплення правил поведінки правових норм для суб'єктів міжнародного права, намагання зведення норм до принципів; консенсус чи визнання двома або більше країнами, допустимість культурної ідентичності у визнанні сутності проявів корупції та різних місцевих традицій терпимості до них; фундаментальність та раціональність, загальність та багаторазовість, прийнятність та об'єктивність тощо.

Висновки. Міжнародно-правові стандарти відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією – це консесуально та документально закріплені державами загальновизнані правила поведінки суб'єктів міжнародного права з метою досягнення оптимальної впорядкованості попередження впливу корупції та подолання її наслідків, які стосуються недотримання фізичними або юридичними особами встановленого порядку суспільних відносин.

Література

1. Етимологічний словник української мови: В 7 т. Т. 5: Р–Т / Ред. кол. : О. С. Мельничук (гол. ред.), В. Т. Коломієць, Т. Б. Лукінова, Г. П. Півторак, В. Г. Складенко, О. Б. Ткаченко; Укладачі: Р. В. Болдирев, В. Т. Коломієць, Т. Б. Лукінова, О. С. Мельничук, В. Г. Складенко, І. А. Стоянов, А. М. Шамота. НАН України. Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні. К.: Наукова думка, 2006. 705 с.

2. Словник української мови: в 11 томах. Том 9, 1978. Стор. 644.

3. Савчук К.О. Стандарти міжнародні. Юридична енциклопедія: у 6-и т. Т. 5. / Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. К.: Укр. Енцикл., 2003. 615 с.

4. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 15.12.1975 № 3514 (XXX) «Заходи проти корупції, яка допускається транснаціональними та іншими корпораціями, їх посередниками та іншими причетними до неї сторонами». URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/3514%28XXX%29>. Назва з екрана.

5. Практичні заходи боротьби з корупцією, ухвалені Резолюцією ООН від 07.09.1990 з попередження злочинності та кримінальне правосуддя у контексті розвитку: реалізації та перспективи міжнародного співробітництва. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_785/print. Назва з екрана.

6. Міжрегіональний семінар з проблем корупції у органах державної влади «Політика протидії корупції» (Гаага, 1989 рік). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_142. – Назва з екрана.

7. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб, уведений в дію резолюцією № 51/59 Генеральної асамблеї ООН від 12.12.1996. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788. Назва з екрана.

8. Резолюція (97) 24 Комітету міністрів Ради Європи «Про двадцять принципів боротьби з корупцією». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_845. Назва з екрана.

9. Модельный закон о борьбе с коррупцией, принят на тринадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ Постановлением от 3 апреля 1999 года № 13-4. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_998. Назва з екрана.

10. Рекомендація від 08.04.2003 № Rec (2003) 4 Комітету міністрів Ради Європи державам членам «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичної партії і виборчих кампаній». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_867. Назва з екрана.

11. Рамочне рішення Ради ЄС № 2003/568 ПВД від 22.07.2003 «Про боротьбу з корупцією у приватному секторі». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_945. Назва з екрана.

12. Конвенція ООН від 31.10.2003 «Проти корупції». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16. Назва з екрана.

13. Соглашение от 25.04.2007 «О сотрудничестве генеральных прокуратур (прокуратур) государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с коррупцией». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_c75. – Назва з екрана.

14. Меморандум про порозуміння і співпрацю між НАЗК та Національним антикорупційним органом Республіки Італія від 14.02.2017. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/380_001-17. Назва з екрана.

15. Конвенція про захист прав і основних свобод людини від 04.11.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004/ed19900101. Назва з екрана.

Анотація

Лаврентьев Е. О. Міжнародно-правові стандарти та відповідальність за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. – Стаття.

У статті висвітлено характеристику міжнародно-правових стандартів відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Зроблено спробу дати визначення такому різновиду стандартів. Для реалізації цієї спроби розвідник проаналізував тлумачні та енциклопедичні джерела, чинне законодавство та звернувся до міжнародно-правових актів у сфері протидії корупції. Автор при розгляді досліджуваного питання виходив із положень зазначених документів. Дослідник схильний вважати, що існування такого виду стандартів аргументовано характерними рисами, серед яких: специфічна сфера співробітництва; особливий історико-правовий розвиток, пов'язаний із захистом прав людини, публічним визнанням проявів корупції та посиленням тиску на корупцію наряду з кримінально-правовими засобами; формування підходів до визначення правопорушення, санкцій, суб'єкта відповідальності та шляхів співробітництва тощо.

Ключові слова: стандарт, основа, положення, міжнародно-правовий, правопорушення, корупція, адміністративна відповідальність, вид.

Аннотация

Лаврентьев Е. А. Международно-правовые стандарты и ответственность за административные правонарушения, связанные с коррупцией. – Статья.

В статье освещены вопросы характеристик международно-правовых стандартов ответственности за административные правонарушения, связанные с коррупцией. Сделана попытка дать определение такой разновидности стандартов. Для ее реализации исследователь проанализировал толковые и энциклопедические источники, действующее законодательство и обратился к международно-правовым актам в сфере противодействия коррупции. Автор при рассмотрении

изучаемого вопроса выходил из положений указанных документов. Исследователь склонен считать, что существование такого вида стандартов аргументировано характерными чертами, среди которых: специфическая сфера сотрудничества; особый путь историко-правового развития, связанный с защитой прав человека, публичным признанием проявлений коррупции и усилением давления на коррупцию наряду с уголовно-правовыми средствами; формирование подходов к определению правонарушения, санкций, субъекта ответственности и путей сотрудничества и т.п.

Ключевые слова: стандарт, основа, положение, международно-правовой, правонарушения, коррупция, административная ответственность, вид.

Summary

Laurentiev Ye. O. International legal standards and liability for administrative offenses related to corruption. – Article.

The article highlights the characteristics of international legal standards of responsibility for administrative offenses related to corruption. An attempt is made to define such a variety of standards. For its implementation, the researcher analyzed sensible and encyclopedic sources, current legislation and turned to international legal acts in the field of anti-corruption. The author, when considering the issue under study, exited the provisions of these documents. The researcher is inclined to believe that the existence of this type of standards is justified by characteristic features, among which: a specific area of cooperation; a special path of historical and legal development related to the protection of human rights, public recognition of manifestations of corruption and increased pressure on corruption along with criminal legal means; the formation of approaches to determining the offense, sanctions, the subject of responsibility and ways of cooperation, etc.

Key words: standard, basis, provision, international legal, offenses, corruption, administrative responsibility, type.