

## ПРОБЛЕМИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СИСТЕМУ МІЖНАРОДНИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ДОГОВОРІВ: ПОЛІТОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

*Аналізуються проблеми імплементації українського антикорупційного законодавства. Визначаються основні проблеми та шляхи оптимізації його до загальноєвропейського рівня.*

**Ключові слова:** імплементація законодавства, корупційні дії, міжнародно-правове співробітництво, антикорупційне законодавство, Рада Європи, ООН, Група держав проти корупції (ГРЕКО).

Проблема корупції гостро стоїть перед усіма країнами, в тому числі й тими, які прийнято називати демократичними, економічно і соціально розвинутими. Україна у даному аспекті не є виключенням, більше того, сьогодні вона посідає чільне місце у списку країн із дуже високим рівнем корупції. За даними дослідження «Стан корупції в Україні» Київського міжнародного інституту соціології і Management System International у рамках проекту «Гідна Україна» (в якому опитано близько 11 тисяч респондентів), лише 2,8 % українців вважали організації громадянського суспільства відповідальними за боротьбу з корупцією. Проте серед заходів, які можна вжити для захисту своїх прав, громадяни називають підвищення рівня правової грамотності населення та громадянського контролю (21,2 %) [10].

Серед опитаних різними соціологічними службами громадян 62,8 % переконані в корумпованості державних службовців, 67 % заявили, що були втягнуті в корупційні дії під час вирішення справ із державними посадовими особами [10].

Міжнародно-правове співробітництво держав у боротьбі з корупцією є досить новим напрямком у сфері міждержавної співпраці. Процес осмислення такого складного соціального явища, як корупція та можливостей протидії їй силами міжнародної спільноти набуває дедалі більшої актуальності. І хоча до вирішення питань, пов'язаних із міжнародно-правовим співробітництвом у боротьбі з корупцією, залучаються представники широкого кола науковців та практиків, ця проблема є ще далекою від її остаточного розв'язання.

Серед вітчизняних науковців помітний внесок у дослідження проблем адаптації українського антикорупційного законодавства зробили А. Бова, Г. Богуш, М. Буроменський, Ю. Бутусов, Ю. Ковбасюк, І. Нуруллаєв та інші. У рамках своїх досліджень дані автори аналізують антикорупційну політику державних органів влади України, феномен корупції у перехідних суспільствах, індекс сприйняття корупції громадськістю тощо. Ми ж акцентуємо увагу на політологічному аспекті застосування досвіду зарубіжних країн у боротьбі з корумпованістю владної системи. Метою цієї роботи є з'ясування проблем та особливостей імплементації українського законодавства у систему міжнародних антикорупційних договорів.

У системі ООН та ряді інших міжнародних організацій упродовж останніх десяти років досить активно відбувалось формування міжнародно-правових механізмів міждержавного співробітництва у сфері боротьби із корупцією. Та найбільшого успіху в царині антикорупційного міжнародного співробітництва держави досягли в рамках Ради Європи. Важливим здобутком цієї регіональної міжнародної організації є створення єдиного антикорупційного органу, до повноважень якого входить контроль за дотриманням усіх антикорупційних конвенцій Ради Європи – Групи держав проти корупції (ГРЕКО), яка покладає значні зусилля не лише для виявлення рівня корупції у державах, але і застосовує досить ефективні засоби для того, щоб змусити держави, в яких протидія корупційним явищам не є достатньо ефективною до застосування більш активних заходів для виправлення ситуації. Україна також приєдналася до ГРЕКО, отже, демонструє готовність до співробітництва у цій галузі, готовність виконувати рекомендації цього органу. З огляду на це, аналіз та вивчення проблем імплементації українського законодавства у систему міжнародних антикорупційних договорів є досить актуальним та становить значний науковий інтерес і практичну цінність.

Приєднання України до міжнародних антикорупційних договорів стало політико-правовою відповіддю на ситуацію, що склалася у державі. На міжнародному рівні Україна користується репутацією надзвичайно корумпованої країни. Підтвердженням цього є незмінно низький рейтинг України в авторитетних міжнародних дослідженнях рівня доброчесності протягом останніх років. Наприклад, «індекс сприйняття корупції» в Україні в 2010 р. становить 2,4 проти минулорічного 2,2 [9]. Transparency International вважає будь-який результат нижче за три бали «ганьбою для нації», яка змушена жити в тотально корумпованій державі.

За роки незалежності в Україні здійснено багато зусиль для зниження рівня корупції. Перше антикорупційне законодавство з'явилося відразу після набуття державою незалежності у 1991 році. Закон України «Про боротьбу з корупцією», прийнятий у 1995 році, містить визначення корупції і адміністративну процедуру звітування про неї. У 1998 році була представлена президентська стратегія. Реалізація Стратегії контролювалася Координаційним комітетом, який був підзвітний Президентові України.

У 2003 році Україна приєдналася до Антикорупційної мережі Організації економічного співробітництва та розвитку. Відповідно до оціночного звіту Антикорупційної мережі у січні 2004 р. Україна потребувала оновлену національну антикорупційну стратегію, між іншим, з більшим акцентом на попередження корупції з метою визначення системних недоліків, які створюють сприятливе для корупції середовище, та ефективнішої концентрації можливостей правоохоронної системи для боротьби проти корупції.

У 2005 р. було видано Указ Президента України [1, с. 14], в якому пріоритет надавався боротьбі проти тіньової економіки і корупції в Україні. У тому ж році вищезгаданий антикорупційний Координаційний комітет було ліквідовано, а замість нього Президент України своїм наказом створив Міжвідомчу комісію при Раді національної безпеки і оборони.

Міжвідомчій комісії була надана провідна роль у розробленні нової антикорупційної політики [7, с. 52]. До її завдань, зокрема, входили проведення аналізу різних державних органів, відповідальних за боротьбу проти корупції, та розроблення узгодженої політики і стратегії з урахуванням рівня корупції у державі, а також міжнародних норм і стандартів.

11 вересня 2006 року Президент України схвалив своїм указом Концепцію «На шляху до доброчесності» [2, ст. 2540]. У вказаній Концепції викладено шляхи вирішення проблеми корупції. У ній згадуються недоліки, такі як брак належного законодавства і регулювання у публічному управлінні, брак прозорості і недосконалість процесу прийняття управлінських рішень, проблеми підзвітності та неефективність державного контролю. Далі перелічується, у цілому та загалом, яким чином і яких заходів необхідно вжити. Підкреслюється важливість реформування виконавчої влади, у тому числі різних органів та державної служби, парламенту та інших виборних органів, а також системи правосуддя за допомогою ухвалення нового базового законодавства, реформування організацій, створення нових підзвітних і контролюючих структур,

кодексів поведінки і навчання тощо. Більше того, серед інших запропонованих заходів: перегляд чисельності державних службовців, удосконалення нормативно-правової бази з питань державної служби, створення державного фінансового контролю, реформування адміністративних процедур і норм, уникнення функціональних конфліктів у виконавчій гілці, обмеження прямих контактів між державними службовцями та громадськістю тощо. Крім того, передбачається реформа судівництва, у тому числі статусу суддів, наголошується на збільшенні прозорості публічного управління, посилення ролі громадянського суспільства, включаючи засоби масової інформації.

Отже, наведені дані свідчать про досить активну антикорупційну політику, що здійснюється органами влади України. Може скластися враження, що такі заходи мали б привести до різкого зниження рівня корупції. Але моніторингові оцінки не надають такої інформації. Згідно з індексом сприйняття корупції міжнародної організації «Transparency International», Україна традиційно посідає останні місця у рейтингу корупції [9]. Це ставить Україну в один ряд з країнами, які вважаються в Європі найбільш корумпованими. Отже, це може означати, що антикорупційні заходи, що проводяться в Україні, не дають очікуваного результату, є недостатніми або ж не відповідають сучасному стану корупції чи сучасним уявленням про неї та про те, якими засобами слід її долати.

Отже, з огляду на наведені факти, можна назвати декілька причин, з яких участь України в антикорупційних міжнародних договорах є не лише важливою, але і необхідною.

Перш за все, участь України у антикорупційних міжнародних договорах спрямована на подолання надзвичайно небезпечного для держави внутрішнього явища, яким є корупція. Неможливо переоцінити негативний вплив корупції. Вона загрожує верховенству права, підриває соціальну справедливість, вражає економічний розвиток країни, послаблює моральні основи суспільства, ставить під загрозу стабільність демократичних інститутів.

Українське антикорупційне законодавство має характер, швидше, репресивного, аніж попереджувального. Загальна оцінка українського антикорупційного законодавства демонструє наявність серйозних вад та прогалин [6, с. 4]. Передусім у ньому відсутня правова антикорупційна ідеологія, побудована з урахуванням розуміння корупції як надзвичайно складного суспільного явища, яке не можна подолати звичайними засобами кримінально-правового чи адміністративно-правового впливу. Лише на основі нової сучасної

антикорупційної правової ідеології можна створити передумови для формування нової практики боротьби з корупцією.

Таким чином, участь України у антикорупційних міжнародних договорах спрямована також на формування в державі сучасних уявлень про корупцію, які вкрай необхідні для розробки сучасної антикорупційної правової політики, без якої неможливо реформувати національне антикорупційне законодавство.

Одним із невирішених на сьогодні питань у створенні антикорупційного законодавства залишається визначення поняття «корупція» [3, с. 78].

Про необхідність його законодавчого закріплення ще під час розробки проекту Закону України «Про боротьбу з корупцією» висловлювалися правоохоронні органи, мотивуючи можливість ухилення службовців від відповідальності за корупційне діяння саме відсутністю визначення цього поняття. Незважаючи на те, що поняття корупції було надано в Законі ще у жовтні 1995 р., факти свідчать про відсутність помітних результатів у боротьбі з корупцією.

Вибір Україною курсу на інтеграцію в Європу, транснаціональний характер корупції зумовлює необхідність при розробці антикорупційного законодавства орієнтуватися на міжнародно-правові документи і практику протидії зазначеному феномену. При цьому завдання гармонізації українського законодавства вимагає не стільки формального приєднання норм міжнародно-правових документів або безпосереднього відтворення таких положень у національному законодавстві, скільки сприйняття методології, підходів, концепції вирішення вказаних проблем й розробки способів імплементації міжнародних положень. «Уніфікація кримінального законодавства є одним із основних сучасних напрямків міжнародного співробітництва в боротьбі зі злочинністю», – зазначають автори сучасних робіт з міжнародного права [4, с. 236].

На цей час можна говорити про приєднання України до антикорупційної конвенції ООН та до двох антикорупційних конвенцій Ради Європи. У зв'язку з цим нагальною є потреба приведення у відповідність понять (складів) злочинів, передбачених Кримінальним кодексом України, діянням, зазначеним у конвенціях, та вироблення рекомендацій щодо удосконалення нормативно-правової бази згідно з міжнародними стандартами.

Існують досить серйозні проблеми, пов'язані з імплементацією антикорупційних конвенцій. За словами М. В. Буроменського, «особливістю угод про уніфікацію кримінального законодавства є те, що вони мають перше всього координуючий характер. Такі угоди не

призначені для кваліфікації діянь як злочинних міжнародними або національними судовими органами, їх головне завдання – сприяти зближенню кримінальних законів країн шляхом формулювання найбільш емких моделей складів злочинів. Ці моделі повинні лягти в основу національної імплементації» [5, с. 216–217]. Саме тут виникають проблеми, пов'язані з розбіжностями текстів антикорупційних конвенцій ООН та Ради Європи.

Звернемо увагу на те, що може спричинити труднощі під час імплементації та ускладнити, таким чином, участь України у міжнародно-правовому співробітництві у боротьбі з корупцією. Передусім, це: визначення поняття корупції; ставлення до поняття «суб'єкт корупційного правопорушення» та законодавча гарантія компенсації жертвам корупційних діянь.

У преамбулі Цивільної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією від 4 листопада 1999 року [8, с. 31–40] говориться, що обов'язковим завданням держав-сторін Конвенції є сприяння боротьбі із корупцією шляхом надання особам, яким заподіяно шкоду, можливості отримати справедливу компенсацію. Отже, головним призначенням цивільно-правової відповідальності у контексті боротьби з корупцією є компенсація завданих збитків.

На підставі викладеного матеріалу, можна сформулювати такі висновки.

Проблема корупції набула ознак глобальної. Це означає, що боротьба з корупцією не може бути ефективною, якщо до неї не долучаться усі держави світу. Саме тому у останній чверті XX століття органи ООН, передусім Генеральна Асамблея ООН, а також спеціалізовані організації ООН, передусім Економічна і Соціальна Рада, почали активну морально-політичну підготовку світової спільноти до усвідомлення необхідності визнати корупцію злочином, з яким неможливо вести боротьбу виключно національними правовими засобами, розглядати корупцію як злочин міжнародного характеру та укласти необхідні загальні багатосторонні міжнародні договори.

У системі ООН протягом останніх десяти років відбувалося активне створення глобальної мережі правового міждержавного співробітництва з питань запобігання корупції. Зазначену мережу можна охарактеризувати як таку, що ще не набула ознак цілісної. Конвенції, що її створюють, не пов'язані між собою єдиними підходами до поняття корупції, суб'єкта корупції, контрольних механізмів тощо. Проте існування мережі свідчить, що боротьба з корупцією набула у світовому масштабі нової якості – світове співтовариство готове розпочати широкомасштабну боротьбу проти корупції. Оцінюючи динаміку та тенденції розвитку мережі, можна

зробити висновок, що охопленими є обидва напрямки міжнародного співробітництва у боротьбі зі злочинністю. Одночасно відбувається розширення правових зобов'язань за договорами, перш за все щодо зміни законодавства. Такий вектор можна розцінювати як певну тенденцію, що може привести до укладання нових загальних багатосторонніх антикорупційних міжнародних договорів.

Надзвичайно важливим досягненням Ради Європи у боротьбі з корупцією є створення єдиного антикорупційного органу, до повноважень якого належить контроль за дотриманням усіх антикорупційних конвенцій Ради Європи - Групи держав проти корупції.

Сучасне антикорупційне правове співробітництво держав не є єдиним механізмом. Поряд із загальними багатосторонніми договірно-правовими засобами боротьби з корупцією створено регіональні засоби, які мають більш тривалий та більш змістовний досвід діяльності. Це створює загрозу формування загального та регіонального антикорупційного міжнародного права, побудованого на нормах різних конвенцій.

Участь України у міжнародному співробітництві у боротьбі з корупцією передбачає необхідність імплементації норм міжнародних антикорупційних конвенцій у внутрішнє законодавство.

Окремі норми різних антикорупційних конвенцій (прийнятих у рамках ООН та Ради Європи) остаточно не узгоджені на міжнародному рівні, що може створювати труднощі під час їх імплементації.

Отже, імплементація деяких норм міжнародних антикорупційних конвенцій повинна бути пов'язаною з узгодженням їх з особливостями та традиціями національної правової системи. Неузгодженість українського антикорупційного законодавства з ідеологією та основними нормами антикорупційних конвенцій може мати наслідком неспроможність, повноцінного перебування держави у міжнародному співробітництві у боротьбі з корупцією, а це, в свою чергу, є досить істотною проблемою в демократичному розвитку української держави.

### Література

1. Указ Президента України № 1615/2005 від 18 листопада 2005 року «Про першочергові заходи щодо детінізації економіки та протидії корупції» // Урядовий кур'єр 2005. — № 222. — Ст. 14.
2. Указ Президента України № 742/2006 від 11 вересня 2006 року «Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності»/ Офіц. вісн. України, 2006. — № 37. — Ст. 2540.

3. Богуш Г. Понятие коррупции в международном праве и российском законодательстве / Г. И. Богуш // Вестник Московского университета. Сер. 11 : Право. — 2004. — № 2. — С. 76–85.
4. Буроменський М. Міжнародне право : [Навч. посібник] / М. В. Буроменський. — К. : Юринком Інтер, 2005. — 336 с.
5. Там само — С. 216-217.
6. Винокуров С. Боротьба з корупцією в Україні: Із виступу на 4 Всесвітньому форумі з питань боротьби з корупцією / С. Винокуров // Прокуратура. Людина. Держава. — 2005. — № 6. — С. 3–6.
7. Інформаційні матеріали до засідання робочої групи з питань боротьби з корупцією, м. Харків 26 лютого 2000 р. — Х. : Б.и., 2000. — 31бс.
8. Civil Law Convention on Corruption (EST No 174). Combating Corruption. Anticorruption instruments of the Council of Europe. — 2007. — Р. 31–40.
9. Індекс сприйняття корупції міжнародної організації «Transparency International» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2010/results](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results).
10. Ковбасюк Ю. Антикорупційна політика державних органів влади України [Електронний ресурс] / Юрій Ковбасюк. — Журнал Верховної Ради України «Віче». — Режим доступу : <http://www.viche.info>.

*Анализируются проблемы имплементации украинского антикоррупционного законодательства. Определяются основные проблемы законодательных актов и пути их приведения до уровня общеевропейских норм.*

**Ключевые слова:** *имплементация законодательства, коррупционные действия, международно-правовое сотрудничество, антикоррупционное законодательство, Совет Европы, ООН, Группа государств против коррупции (ГРЕКО).*

*Analyzes the problems of implementation of Ukrainian anti-corruption legislation. Identifies the key issues of legislation and ways to bring them to the level of European standards.*

**Key words:** *implementation of legislation, corruption, international legal cooperation, anti-corruption legislation, the Council of Europe, the UN Group of States against Corruption (GRECO).*

**Ковязін Дмитро** Вікторович – аспірант кафедри політології та міжнародних відносин Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля.

Рецензент: проф. Новакова О. В.