

## ЩОДО РОЛІ ООН У БОРОТБІ З КОРУПЦІЄЮ У КОНТЕКСТІ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА

**НІЖИНСЬКА Ірина Сергіївна - кандидат юридичних наук, професор кафедри цивільного права і процесу Національної академії внутрішніх справ**

*Научная статья посвящена комплексному изучению понятия коррупции, роли ООН, защиты интересов общества и государства от противоправных посягательств, ведению борьбы с организованной преступностью и коррупцией с учетом норм международного права.*

**Ключові слова:** корупція, корупційні правопорушення, протидія корупції, Конвенція, ООН.

**Актуальність теми.** Роль міжнародних організацій у боротьбі з корупцією

У комплексі правових антикорупційних заходів на міжнародному рівні особливу значимість мають ті, які орієнтовані на забезпечення глобальної ефективності протидії транснаціональній корупції, на досягнення такої якості запобігання і припинення найнебезпечніших для окремих держав і міжнародного співтовариства діянь, за яких були б гарантовані міжнародні стандарти кваліфікації корупційних правопорушень, уніфіковані юрисдикційні параметри, невідворотність переслідування і покарання правопорушників, а також справедливе відшкодування шкоди потерпілим суб'єктам.

До таких міжнародно-правових засобів відносяться універсальні (єдині для всіх або більшості держав) договори, що визначають загальноновизнані стандарти, а також узгоджені з ними регіональні і двосторонні договори.

Велику роль в уніфікації загальних підходів національного законодавства різних держав у боротьбі з корупцією відіграють

міжнародні організації системи ООН, Рада Європи, Світовий банк, Організація Американських Держав, Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) та інші міжнародні організації.

### Аналіз останніх досліджень

Слід зазначити, що окремі теоретичні та практичні аспекти боротьби з корупцією представлені у працях таких вчених, як: Астаф'єв Л., Багрій-Шахматов Л., Буроменський М., Вогульський С., Гайдук А., Гладких В., Гаухман Л., Делл Дж., Демінг С., Джордж Б., Дольова А., Дудоров О., Заброда Д., Зеленецький В., Кальман О., Камлик М., Карпович О., Лейсі К., Лунєєв В., Мельник М., Невмержицький Є., Сарасоро Х., Сентуріан Дж., Хайман Ф., Шабалін В. та ін.

**Метою статті** є виявлення особливостей становлення та функціонування правового механізму протидії корупції на міжнародному рівні.

### Виклад основного матеріалу

Розглядаючи роль Організації Об'єднаних Націй (ООН) проти корупції, слід зазначити, що у полі зору ООН проблема корупції перебуває вже більше двох десятиліть. І саме розуміння міжнародного характеру феномена корупції, її транснаціональності вимагає прийняття глобальних заходів на міждержавному рівні для нейтралізації загрози, яку вона представ-

ляє для безпеки всього світового співтовариства. Тому не випадково в центрі уваги Глобальних програм, здійснюваних у рамках Програми ООН в галузі попередження злочинності та кримінального правосуддя, знаходиться проблема корупції.[1]

У рамках Глобальної програми ООН надається допомога країнам у виявленні, попередженні та припиненні корупції. Згідно з програмою, мета будь-якої національної програми полягає в тому, щоб, по-перше, підвищити ризик і витрати корумпованості, по-друге, створити таку атмосферу невідкупності, яка змінила б правила гри і поведінку її учасників, по-третє, забезпечити, в кінцевому рахунку, дотримання законності. Зокрема, в рамках програми розробляються механізми, які сприятимуть більшій прозорості та звітності в області державних закупівель та міжнародних комерційних угод. Крім того, для осіб, відповідальних за розробку політики для суддів, прокурорів, працівників правоохоронних і фінансових органів, організується навчання.

Одним з перших міжнародних документів у розглянутій області є прийнята 15 грудня 1975 року Генеральною Асамблеєю ООН резолюція, яка, засуджуючи «всі види корупції», закликає «уряди в рамках їх національної» юрисдикції вжити всіх необхідних заходів для запобігання подібній корупції та покарання правопорушників. На Восьмому Конгресі з попередження злочинності та поведінки з правопорушниками ООН була прийнята спеціальна резолюція «Корупція у сфері державного управління» [5], в якій було оформлено основоположне керівництво, підготовлене Секретаріатом ООН, «Практичні заходи боротьби з корупцією», де констатується наступне: «оскільки корупція серед державних посадових осіб може звести нанівець потенційну ефективність усіх видів урядових програм, утруднити розвиток і створити загрозу для окремих осіб і групи осіб, найвищою мірою важливо, щоб всі держави:

1) проаналізували співвідношення свого кримінального законодавства, включаючи процесуальні норми, з тим, щоб реагувати на всі види корупції;

2) розробили адміністративні та регулятивні механізми для попередження корупції;

3) встановили процедури виявлення, розслідування та засудження корумпованих посадових осіб;

4) розробили правові положення для конфіскації коштів та майна, придбані в результаті корупції;

5) вживали належних заходів щодо підприємств, причетних до корупції.

Резолюція рекомендує державам-членам розробити стратегію по боротьбі з корупцією, а також розглянути питання про адекватність кримінально-правового реагування на всі види корупції, наполегливо закликає розробити правові положення для конфіскації коштів та майна, отриманих в результаті корупції, забезпечити прийняття відповідних заходів проти підприємств, змішаних в ній.

Крім того, корупція була однією з важливих тем спеціальних засідань Дев'ятого конгресу ООН (Каїр 1995 р.) [7].

У 1996 році Генеральна Асамблея ООН (ГА ООН) прийняла резолюцію «Боротьба з корупцією», яка закликає уважно розглянути проблеми, пов'язані з міжнародними аспектами корупції, особливо щодо міжнародної економічної діяльності, здійснюваної корпоративними організаціями [5]. Також відома декларація ООН «Про боротьбу з корупцією та хабарництвом в міжнародних комерційних операціях» 1996 року, згідно з якою держави зобов'язуються, крім іншого, розглядати як кримінальний злочин хабарництво іноземних державних посадових осіб і скасувати звільнення від оподаткування суми, отриманої у вигляді хабара від будь-якої приватної або державної корпорації чи фізичної особи держави-члена ООН будь-яким державним чиновником або особою, обраним до представницького органу іншої країни.

Таким чином, ООН визнала міжнародний характер проблеми корупції і намагається знайти загальноприйнятні форми і методи копіювання цього явища. Всі перераховані вище документи несуть рекомендаційний характер і фактично не впливають на рішення проблеми. Однак, ці акти

відіграють важливу роль у формуванні норм міжнародного права щодо розглянутого питання, а також здатні впливати на норми внутрішнього права держав.

Важливою віхою стало прийняття Генеральною Асамблеєю ООН Конвенції проти транснаціональної організованої злочинності [8], яка носить обов'язковий характер для 130 держав-учасниць. Мета цієї Конвенції полягає у сприянні співробітництву в справі більш ефективного попередження транснаціональної організованої злочинності та боротьби з нею.

Транснаціональна корупція проявляється у вигляді підкупу іноземних посадових осіб з метою отримання можливості вести або продовжувати економічну діяльність у якій-небудь країні або одержувати невідповідне перевагу. Вперше в міжнародній угоді регламентована відповідальність за прийняття участі або отриманні прибутку від серйозних злочинів, таких, як відмивання грошей, скоєних організованими злочинними групами (істотні грошові штрафи).

Дана Конвенція ООН дає ряд розгорнутих понять, в їх числі організована злочинна група, серйозний злочин, структурно оформлена група, відмивання доходів від злочинів, основне правопорушення та ін. (Стаття 2). У Конвенції передбачена криміналізація участі в організованій злочинній групі (Стаття 5), криміналізація відмивання доходів від злочинів (Стаття 6), також передбачено вимогу криміналізувати акти корупції, тобто отримання і передачу хабара, і вжити законодавчих та інших заходів для запобігання й виявленню корупції серед публічних посадових осіб з метою забезпечення ефективної боротьби з корупцією на основі єдиних стандартів для внутрішніх законів (Статті 8 і Стаття 9).

Конвенція стала адекватною відповіддю світової спільноти на процеси кримінальної глобалізації. Людство отримало документ, який дає алгоритми координації дій у боротьбі з міжнародними мафіозними структурами.

Але, незважаючи на всю позитивність викладених у Конвенції ООН положень, перед світовою спільнотою все ще залишалася необхідність розробки глобального підходу

для подолання корупції, прийняття особливих антикорупційних принципів і стандартів поведінки, властивих першим особам держави для того, щоб «корупція в умовах нескінченних криз перестала бути засобом у мистецтві політичного управління». Так, в резолюції 55/66 від 4 грудня 2000 року Генеральна Асамблея ООН визнала доцільність прийняття міжнародно-правового документа проти корупції, незалежного від Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності, та ухвалила заснувати спеціальний комітет з розробки такого документа у Відні в штаб-квартирі Центру з міжнародного попередження злочинності Управління з контролю над наркотиками і попередження злочинності.

Робота Спеціального комітету стартувала в січні 2002 року. Всього було проведено сім сесій Спеціального комітету. Особливо напруженою була шоста сесія, під час якої обговорювалися ключові положення підсумкового проекту Конвенції. Заключне засідання даної сесії відбулося 9 серпня 2003 року, коли учасники обговорення, представники 128 країн, дійшли згоди щодо тексту Конвенції [9].

При обговоренні проекту Конвенції на сесіях Постійного комітету найбільші дискусії викликали наступні питання:

1. Визначення державної посадової особи. Обговорення велося навколо питань про те, наскільки широким має бути таке визначення і чи повинна Конвенція утримувати своє «автономне» визначення або ж дане поняття має бути визначено виключно національним правом.

2. Визначення поняття корупція. Дана дискусія закінчилася тим, що в підсумку прийшли до висновку не пропонувати своє визначення, а посилатись на перелік діянь, які включають поняття криміналізації.

3. Питання про те, чи повинна Конвенція охоплювати корупцію в приватному секторі. Більшість держав рішуче висловилися на підтримку цього. На думку інших держав, це питання є складним і пов'язане з безліччю концептуальних, правових та процесуальних проблем, для яких, можливо, немає загальноприйнятних рішень.

4. Питання про те, наскільки широкими та обов'язковими повинні бути положення,

що стосуються запобігання корупції. Більшість учасників переговорів одностайно висловилися за внесення до тексту Конвенції положень про попередження корупції, що знайшло відображення в остаточному варіанті проекту.

У підсумку глобальний підхід до обговорюваної проблеми вилився в ухвалення на 58-й сесії Генеральної Асамблеї ООН у жовтні 2003 року Конвенції ООН проти корупції [1].

У преамбулі Конвенції Сторони висловлюють стурбованість проблемою корупції, серйозністю породжуваних нею наслідків для світового розвитку. Відзначаючи значну роботу, проведenu ООН та іншими міжнародними організаціями у сфері протидії корупції, Конвенція стверджує, що вона в основних концептуальних рисах базується на документах цих організацій і розвиває їх ідеї.

Метою цієї Конвенції є: сприяння вжиттю й посиленню заходів, спрямованих на більш ефективно й дієво запобігання корупції та боротьбу з нею, заохочення, сприяння та підтримка міжнародного співробітництва й технічної допомоги в запобіганні корупції й боротьбі з нею, у тому числі вжиття заходів щодо повернення активів, заохочення чесності, відповідальності, а також належного управління державними справами й державним майном (Стаття 1).

Конвенція запроваджує всеосяжний пакет стандартів, заходів та правил, які всі країни можуть застосовувати для зміцнення своїх правових норм та режимів державного регулювання у сфері боротьби з корупцією. Вона закликає до вживання заходів з попередження корупції і оголошує поза законом переважні форми корупції, як у державному, так і в приватному секторі. Вона є величезним проривом, бо вимагає від країн-учасниць повернути кошти, отримані з використанням корупційних методів, до країн, у яких вони були викрадені. Ці положення – перші у своєму роді – створюють новий основний принцип, а також базу для більш міцного співробітництва між країнами з метою попередження, виявлення та повернення коштів, отриманих в результаті корумпованих дій.

Конвенція акцентує увагу на необхідності прояву політичної волі з боку виконавчої, законодавчої та судової влади для застосування різнобічних і послідовних заходів держави і суспільства щодо усунення причин та умов, що породжують і живлять корупцію в різних сферах життя. Зокрема, Конвенція вказує на необхідність створення спеціалізованого національного органу з боротьби з корупцією, що розцінюється як один із проявів політичної волі. Конвенція сприяє прийняттю і зміцненню заходів, спрямованих на більш ефективно попередження корупції і діянь, безпосередньо пов'язаних з нею, і боротьбу з ними.

Для цілей будь-якого нормативно-правового акта ключове значення має застосовувана термінологія, за допомогою якої передається його точний зміст. Однак, цілком виправданим є висновок експертів, згідно з яким текст Конвенції містить нечіткі формулювання і зобов'язання, що створює реальну можливість для надання політичного тиску, завуальованого втручання у внутрішні справи держав під приводом боротьби з корупцією.

Зокрема, в Конвенції є такі нечіткі формулювання, як «держави-учасниці прагнуть» (ст. 5, 7, 8), «в межах своїх можливостей» (ст. 13), «можуть розглядати» (ст. 34), «може прийняти» (ст. 27). Подібна термінологія говорить про декларативність змісту Конвенції, оскільки не накладає зобов'язання, а висловлює лише волю, намір; це дозволяє ігнорувати окремі положення Конвенції, залишити їх застосування на розсуд сторін і неминуче призведе до подвійних стандартів, що є неприйнятним для досягнення мети даної Конвенції [1].

Конвенція передбачає створення органу з боротьби з корупцією в державах-учасниках. Однак, слід звернути увагу, що у ній йдеться про створення органу, який «здійснює попередження корупції за допомогою проведення відповідної політики, її координації, а також розширення і поширення знань з питань запобігання корупції», а не «про практичний підрозділ, який займається безпосередньо боротьбою з корупцією».

Також Конвенція заснувала орган для контролю за здійсненням положень доку-

мента – Конференцію держав – учасниць Конвенції. Згідно зі ст. 63 Генеральний секретар ООН скликає Конференцію держав-учасниць не пізніше ніж через один рік після набуття чинності Конвенцією. Конференція визначає план заходів, спрямованих на здійснення положень Конвенції, заслуховує інформацію учасниць Конвенції про її виконання. Конференція держав-учасниць, якщо вона вважатиме за необхідне, засновує будь-який відповідний механізм або орган з метою сприяння ефективному застосуванню положень Конвенції.

Крім цього, Конвенція передбачає створення дієвої системи фінансового контролю, перевірки майнового стану, джерел доходів та видатків публічних посадових осіб, можливість повернення активів шляхом застосування процедур, заснованих на визнанні того, що такі активи є доходами від корупційних злочинів, і процедур, які на меті повернення цих активів в якості відшкодування збитків від корупції в цивільно-правовому порядку. Однак, у вирішенні цих питань зберігаються деякі неясності, зокрема, виникає колізія права при необхідності правового регулювання вищеописаних процедур.

Крім того, як справедливо відзначають експерти, в Конвенції передбачається подвійний стандарт. Зміст норм Конвенції в частині, що не стосується повернення майна та видачі активів, носить обов'язковий характер для держав-учасниць. Вони приймають на себе відповідні зобов'язання і адаптують їх у внутрішньому законодавстві. Конфіскація ж і видача активів залишається прерогативою внутрішнього законодавства. Таким чином, в одному випадку норми міжнародного договору мають пріоритет над внутрішнім законодавством держав-учасниць, а в іншому ж перевага віддається національному законодавству. Цей підхід робить реалізацію попередження переказу коштів незаконного походження, отриманих внаслідок корупційних діянь, і боротьбу з ними малоефективними. А саму процедуру з цього питання перетворює на інструмент державної політики, а не міжнародного права.

Конвенція ООН по боротьбі з корупцією містить в собі позитивне і креативне на-

чало, але багато положень потребують коригування з метою усунення неточностей у формулюваннях, уникнення подвійних стандартів, що надають державам право діяти на власний розсуд і позбавляють Конвенцію можливості досягнення поставлених цілей. Залишилося невирішеним питання про зворотню силу Конвенції, тобто про повернення активів, які були незаконно придбані до підписання Конвенції. Відкритим залишається питання про відповідальність держав – основних суб'єктів міжнародного публічного права, які порушили прийняті на себе міжнародні зобов'язання. Сучасна міжнародна практика надання правової допомоги при здійсненні інституту екстрадиції або видачі обвинувачених і підозрюваних у скоєнні злочинів підтверджує неможливість реалізації відповідальності держав.

#### **Висновок**

Виходячи з вищевикладеного, неважко прийти до висновку, що ООН взяла на себе координуючу функцію у формуванні правового фундаменту для здійснення боротьби з корупцією зусиллями світового співтовариства. Незважаючи на зазначені спірні і невдалі положення, неминучі в такому об'ємному міжнародному документі, в цілому Конвенцію ООН проти корупції слід охарактеризувати з самою позитивного боку. Передбачається, що Конвенція буде являти собою базис для приведення національного законодавства держав-учасниць у відповідність з об'єктивно необхідними заходами подолання корупції, адекватними загрози, яку вона представляє в планетарному масштабі. Прийняті раніше міжнародні документи в даній сфері мали або регіональне (конвенції ОАД та Ради Європи), або інше, суто обмежене застосування (Конвенція ОЕСР).

З прийняттям Конвенції ООН світова спільнота отримала перший антикорупційний документ глобального значення, який виявився видатним досягненням і суттєвим доповненням Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності і який здатний стати ефективним інструментом міжнародного співробітництва в боротьбі з корупцією.



**АНОТАЦІЯ**

*Наукова стаття присвячена комплексному вивченню поняття корупції, ролі ООН, захисту інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, веденню боротьби із організованою злочинністю і корупцією з урахуванням норм міжнародного права.*

**SUMMARY**

*Scientific article is devoted to a comprehensive study of corruption, UN role, the protection of society and the state from illegal encroachments, conducting the fight against organized crime and corruption in accordance with international law.*

**Література:**

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. // Закон України від 18.10.2006 № 252-V // Голос України. – 2006. – 16 листопада.
2. Конвенція про цивільно-правову відповідальність за корупцію. // Закон України від 16.03.2005 №2476-15 // rada.gov.ua/laws/show/995\_c16 від 1.01.2010 року.
3. Рекомендація СМ/Рес (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки // [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a38](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_a38)
4. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 7 квітня 2011р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 3206-VI.
5. Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption / [http://www.unodc.org/documents/corruption/Technical\\_Guide\\_UNCAC.pdf](http://www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf)
6. Рекомендації відносно міжнародного співробітництва в галузі попередження злочинності та кримінального правосуддя в

контексті розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_832](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_832).

7. Справочный документ о международной борьбе с коррупцией, подготовленный Секретариатом ООН. А/CONF. 169/14.13 Арг. – 1995; Опыт осуществления практических мер, направленных на борьбу с коррупцией государственных должностных лиц. А/CONF. 169/L. 20/Add. 3. 6 May. – 1995. Девятый конгресс ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. – Каир, Египет, 29 апреля – 8 мая 1995 г. А/CONF. 169/16. – С. 78–83.

8. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.nau.ua/doc/?code=995\\_789](http://zakon.nau.ua/doc/?code=995_789)

9. Власіс Д. Разработка проекта конвенции ООН против коррупции. Форум по проблемам преступности и безопасности общества. Т.2. №1. ООН Нью-Йорк, 2002. С. 171.