

## КОНВЕНЦІЯ ООН ПРОТИ КОРУПЦІЇ: УНІВЕРСАЛІЗАЦІЯ СТАНДАРТІВ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Петрашко С.Я.,

здобувач Інституту законодавства  
Верховної Ради України

У статті проведено аналіз основних положень Конвенції ООН проти корупції 2003 р. На основі проведеного аналізу автор визначає місце та роль Конвенції ООН проти корупції у становленні глобальної системи боротьби з корупцією.

**Ключові слова:** корупція, Конвенція ООН проти корупції, міжнародні стандарти протидії корупції, міжнародне співробітництво у сфері протидії корупції.

В статье проведен анализ основных положений Конвенции ООН против коррупции 2003 г. На основании проведенного анализа автор определяет место и роль Конвенции ООН против коррупции в становлении глобальной системы борьбы с коррупцией.

**Ключевые слова:** коррупция, Конвенция ООН против коррупции, международные стандарты противодействия коррупции, международное сотрудничество в сфере противодействия коррупции.

The analysis of the main provisions of the UN Convention against corruption has been carried out. The author determines the place and the role of the UN Convention Against Corruption in the international system of anticorruption.

**Keywords:** corruption, UN Convention Against Corruption, international standards on anticorruption, international cooperation in the sphere of anticorruption.

Добробут і процвітання будь-якої держави світу залежить від чесності, прозорості та відкритості функціонування органів державної влади. Адже саме на них покладено завдання ефективного виконання основних функцій держави та досягнення суспільного добробуту. Однак на цьому шляху виникає ряд викликів та загроз, одним із яких є корупція, яка стає на заваді вирішенню глобальних проблем сучасного світу, таких як зміна клімату, бідність, управління природними ресурсами та енергетична безпека. Однак, це явище не є виключно національною проблемою, оскільки в умовах глобалізації корупція набуває транскордонного характеру та вимагає спільних дій міжнародного співтовариства. Держави докладають значних зусиль з метою створення дієвих антикорупційних механізмів, зокрема, нормативних. Для підвищення ефективності антикорупційних заходів на національному рівні необхідним є врахування положень міжнародних та регіональних договорів у сфері протидії корупції, перш за все, Конвенції ООН проти корупції.

Створення ефективної системи протидії корупції та зменшення негативних впливів корупції на всі сфери життя суспільства сьогодні є одним з найважливіших завдань міжнародної спільноти в цілому та України зокрема. Дослідженням явища корупції та міжнародних угод спрямованих на її подолання, займалися такі вчені: С. Константинов, Г. Мальяр, Р. Мукоїд, О. Шевченко, Є. Невмержицький та інші. Серед закордонних авторів варто виділити роботи К. Бочвей, І. Карр, Л. Лоу, А. Посадаса та інших.

Метою цієї статті є встановлення особливостей універсального нормативного механізму протидії корупції. Для досягнення поставленої мети було визначено такі завдання:

- дослідити особливості сучасної міжнародної нормативної системи протидії корупції;
- проаналізувати основні положення Конвенції

ООН проти корупції;

– окреслити значення та роль Конвенції ООН проти корупції у становленні сучасної глобальної системи протидії корупції.

Сьогодні корупція є глобальним явищем, що підриває основоположні засади демократії, негативно впливає на стан захисту прав людини, породжує конфлікти та ставить під загрозу мирне співіснування всієї міжнародної спільноти. Протягом останніх 15 років проблема корупції почала привертати особливу увагу, що підтверджується стрімким зростанням кількості міжнародних антикорупційних інструментів, прийнятих міжнародними урядовими та неурядовими організаціями.

Починаючи з 1996 р. у світі було прийнято вісім конвенцій спрямованих на подолання проблеми корупції. Однак, серед всіх міжнародних антикорупційних інструментів найбільш широкою за сферою дії є Конвенція ООН проти корупції. Саме тому її прийняття вважається значним досягненням у сфері протидії корупції [1]. Вона заклала основи універсальної системи боротьби з корупцією. Вважається, що Конвенція ООН має значний міжнародний вплив, оскільки її підтримують як міжнародні організації та спеціалізовані установи системи ООН такі, як Світовий банк, Міжнародний валютний фонд, так і уряди більшості держав світу. Станом на 1 вересня 2011 року учасниками конвенції є 154 держави [2].

В основу Конвенції органічно покладено дві ключові засади: заходи щодо запобігання корупції та боротьба із цим явищем [3]. Конвенція ООН встановлює зобов'язання щодо визнання кримінальними злочинами окремі діяння, вжиття превентивних заходів у державному і приватному секторах, налагодження міжнародного співробітництва у розслідуванні та правозастосуванні, вжиття заходів технічної підтримки, а також містить положення про

повернення активів. Конвенція складається з восьми глав та 71 статті. Конвенція містить такі глави:

Глава I – Загальні положення;

Глава II – Заходи щодо запобігання корупції;

Глава III – Криміналізація та правоохоронна діяльність;

Глава IV – Міжнародне співробітництво;

Глава V – Заходи щодо повернення активів;

Глава VI – Технічна допомога й обмін інформацією;

Глава VII – Механізми здійснення;

Глава VIII – Заключні положення.

Стосовно положення щодо повернення активів Конвенція ООН створює абсолютно новий правовий режим, нетиповий для багатосторонніх міжнародних договорів. Більше того, навіть положення про визнання певних діянь кримінальними злочинами, превентивні заходи і міжнародне співробітництво, аналоги яких містяться і в інших міжнародних договорах, у Конвенції ООН розкриті більш широко, і у багатьох аспектах є більш детальними порівняно з іншими подібними міжнародними інструментами. Така глибина і детальність положень є відображенням прагнення розробників закрити прогалини раніше створених інструментів, а також створити універсальну модель, яка б сприяла покращенню правозастосування [1].

Попри доволі інноваційний підхід, Конвенція в цілому зберігає загальні риси притаманні іншим антикорупційним конвенціям. Більшість положень Конвенції не є нормами прямої дії і мають бути трансформовані в національне законодавство держав-учасниць, що дозволить забезпечити їх виконання на національному рівні. У цілому зазначене стосується положень про визнання певних діянь кримінальними злочинами, превентивних заходів, а також ряду положень щодо повернення активів. Водночас глава про міжнародне співробітництво (Глава IV), як і у більшості інших міжнародних договорів, містить положення, що в основному є нормами прямої дії. Однак, навіть ці положення не можна розглядати у правовому вакуумі, оскільки вони передбачають взаємозв'язок з іншими міжнародними угодами, зокрема, у сфері екстрадиції, взаємної правової допомоги та національного права. Так, із урахуванням всіх зазначених питань ефективність положень Конвенції буде залежати від адекватності їх трансформації у законодавство держав-учасниць та вироблення ефективних національних механізмів їх реалізації.

Більше того, як зазначає Л. Лоу Конвенція ООН містить щонайменше «дюжину рівнів» імплементації, які вона створює для держав-учасниць, від «жорстких» зобов'язань до дуже «м'яких» [1]. Деякі норми вимагають від держав імплементувати певні положення, водночас інші є лише дозвільними нормами і не накладають жорстких зобов'язань. Також у Конвенції містяться норми, які лише закликають держави розглянути можливість вжиття певних заходів.

Ряд норм накладають зобов'язання, однак містять положення, що дають можливість ухилитися від їх виконання (наприклад, ст. 20 «Незаконне збагачення» може бути застосована лише, за умови дотримання конституції та основоположних принципів правової системи держави-учасниці).

Різний характер зобов'язань, що виникають відповідно до Конвенції значно ускладнюють здійснення аналізу її положень. Крім того, Конвенція ще більш ускладнюється застереженнями, які можуть зробити держави-учасниці, механізмами імплементації, а також можливістю держав-учасниць виконати взяті на себе зобов'язання. Така складність підвищує ймовірність того, що Конвенція незважаючи на свій універсальний характер, створить ще більше різноманітний масив національних зобов'язань, аніж існував до її прийняття. Як і у випадку інших антикорупційних міжнародних інструментів Конвенція ООН не встановлює єдиного підходу до вирішення проблеми корупції. Положення Конвенції лише закріплюють альтернативні можливості реалізації антикорупційних заходів, що дає кожній державі-учасниці можливість вживати заходів відмінних від тих, що вживаються іншими державами-членами.

Розглянемо структуру та основні положення кожної глави Конвенції ООН. У Главі II «Заходи щодо запобігання корупції» увага зосереджена окрім заходів у державному секторі, також і на заходах у приватному секторі, що позитивно відрізняє Конвенцію ООН від інших антикорупційних конвенцій. Заходи у державному секторі включають вимоги до держав (вимоги різних рівнів зобов'язань, як зазначено вище): розвивати антикорупційну політику і практику; створити органи по боротьбі із корупцією, які є достатньо незалежними, щоб виконувати покладені на них функції; створити систему відбору державних службовців за критерієм особистих заслуг; із урахуванням рівня розвитку відповідної держави, виплачувати державним службовцям відповідну винагороду; створити кодекси поведінки державних посадових осіб; впроваджувати прозорі системи державних закупівель; вживати заходів із покращення прозорості і підзвітності використання бюджетних коштів. У цій главі також містяться досить загальні положення про попередження корупції у сфері юстиції та прокурорської служби.

У частині, що стосується запобігання корупції у державному секторі міститься заклик до покращення прозорості у державному управлінні, зокрема, шляхом прийняття законів про свободу інформації, спрощення адміністративних процедур та оприлюднення інформації (стаття 10). Вони вимагають від держав вжиття заходів, в межах своїх засобів та можливостей, а також відповідно до основоположних принципів національного права щодо надання доступу громадськості до інформації та створення можливостей участі громадськості у прийнятті рішень.

Глава II закликає держави, відповідно до ос-

новоположних принципів національного права, вживати заходів щодо запобігання корупції у приватному секторі. Кількість заходів, спрямованих на запобігання корупції у приватному секторі, відображає еволюцію підходів у запобіганні корупції в цілому та тенденцію до приділення більшої уваги дотриманню антикорупційних правил у приватному секторі. У цій главі закріплено вимоги встановлення стандартів облікового та внутрішнього контролю, прийняття кодексів корпоративної етики, вивчення найкращого досвіду та впровадження програм із дотримання антикорупційних норм, вжиття заходів щодо поліпшення корпоративної прозорості, включаючи заходи із встановлення особистості юридичних та фізичних осіб залучених до створення та управління корпоративними суб'єктами, вжиття заходів спрямованих на обмеження дій колишніх посадових осіб, встановлення заборони звільнення від оподаткування хабарів (стаття 12). Конвенція ООН також закликає держав імплементувати норми щодо протидії відмиванню коштів.

Глава III «Криміналізація та правоохоронна діяльність» закликає держави учасниць до визнання кримінальними злочинами цілого масиву діянь. Ця глава містить цілий масив потенційних зобов'язань щодо криміналізації, від обов'язкових (наприклад – «повинна прийняти») до дозвільних («повинна розглянути можливість прийняття»), а також інші формулювання між ними. Хоча очевидно, що держави будуть робити застереження до положень цієї глави без обмежень, а також користуватися іншими можливостями для ухилення від виконання закріплених зобов'язань, перелік правопорушень, що підлягають криміналізації передбачений главою III Конвенції ООН є досить масштабним.

Залежно від формулювання кожної окремої статті їх можна поділити на ті що підлягають обов'язковій криміналізації та ті криміналізації яких є диспозитивною. В цілому, відповідно до положень Конвенції ООН кримінальними злочинами повинні бути визнані такі діяння: підкуп національних посадових осіб (ст. 15); іноземних державних посадових осіб (ст. 16); посадових осіб міжурядових організацій (ст. 16); підкуп у приватному секторі (ст. 21); привласнення майна у державному та приватному секторах (ст. 17 і 22); зловживання впливом (ст. 18); незаконне збагачення (ст. 20); зловживання службовим становищем (ст. 19); відмивання та приховування доходів, здобутих злочинним шляхом (ст. 23 і 24).

Обов'язковій криміналізації підлягають такі правопорушення: підкуп національних посадових осіб (ст. 15); підкуп іноземних посадових осіб або посадових осіб міжнародних організацій (ч. 1 ст. 16); розкрадання, неправомірне привласнення або інше нецільове використання майна державною посадовою особою (ст. 17); незаконне збагачення (ст. 20) (із можливістю ухилення від виконання); відмивання доходів, здобутих злочинним шляхом (ст. 23); перешкоджання здійсненню правосуддя (ст. 25); участь і

замах (ст. 27).

На розсуд держав учасниць залишено питання про криміналізацію таких правопорушень: вимагання хабара іноземною посадовою особою або посадовою особою міжнародної організації (ч. 2 ст. 16); зловживання впливом (ст. 18); зловживання службовим становищем у (ст. 19); підкуп у приватному секторі (ст. 21); розкрадання майна в приватному секторі (ст. 22); приховування (ст. 24); участь і замах (ст. 27).

Додаткові положення Глави III не стосуються криміналізації корупції, а регулюють інші пов'язані сфери, зокрема, процесуальні питання. Серед подібних норм, зокрема, стандарти відповідальності юридичних осіб (компаній), тлумачення стандартів щодо знання та наміру вчинення правопорушень, строки позовної давності, імунітети та юрисдикційні положення. Зазначені положення логічно доповнюють Конвенцію ООН та сприяють уніфікації національних законів держав-учасниць.

Конвенція також містить положення про цивільну відповідальність та компенсацію нанесеної шкоди, зокрема, стаття 34 «Наслідки корупційних діянь». Ця стаття є суттєвим нововведенням у сфері міжнародних антикорупційних договорів. Її положення накладають на держав зобов'язання вживати заходів для подолання наслідків корупційних діянь, включаючи анулювання або розірвання контрактів, анулювання концесій або будь-яких інших подібних документів, що були укладені внаслідок корупційних діянь. Стаття 35 «Компенсація шкоди» вимагає від держав, відповідно до принципів певного національного правопорядку, вживати заходів необхідних для того, щоб будь-яка юридична або фізична особа, яка зазнала шкоди в результаті будь-якого корупційного діяння, мала право порушити провадження щодо осіб, які несуть відповідальність за нанесення цієї шкоди, з метою одержання компенсації. Так, ця стаття встановлює вимогу забезпечити особисте право подання позову у цивільних справах про нанесену шкоду.

Глава IV Конвенції ООН «Міжнародне співробітництво» закріплює в основному положення про взаємну правову допомогу та екстрадицію. Так само, як і у випадку інших антикорупційних конвенцій, положення Конвенції ООН були розроблені таким чином, щоб доповнити існуючі договори про екстрадицію та взаємну правову допомогу.

Загальний підхід Конвенції полягає у тому, щоб створити сприятливі умови для міжнародного співробітництва при проведенні розслідувань та здійсненні виконавчих проваджень, а також задля усунення перешкод (таких як вимога подвійної злочинності та закони про банківську таємницю), які ставали перешкодами кримінальному переслідуванню в минулому. Як вже було зазначено, більшість статей цієї глави є нормами прямої дії. На відміну від положень статей про криміналізацію,

положення цієї глави не вимагають прийняття нових законів. Норми глави про міжнародне співробітництво можуть стати основою для створення глобальної, або навіть універсальної мережі боротьби з корупцією. Відповідно, ефективність зазначених положень прямо залежить від кількості держав, що ратифікували конвенцію.

Глава V Конвенції присвячена питанню повернення активів. Конвенція ООН є першим міжнародним договором у сфері боротьби з корупцією, що регулює питання повернення активів. Вона також містить ряд інших положень, спрямованих на попередження правопорушень корупції та інших пов'язаних злочинів, зокрема, відмивання коштів (наприклад, ст. 52). Ці положення необхідно розглядати у контексті положень, що містяться у Главі II, а їх включення до тексту Конвенції було обгрунтовано тим, що заходи із попередження злочинів корупції є менш витратними та значно більш ефективними, порівняно із застосуванням положень щодо повернення активів. Хоча Конвенція ООН не визнає право на повернення активів невід'ємним правом держав, вона, відповідно до статті 51, все ж визнає його «основоположним принципом Конвенції» [4]. Крім того, держави також взяли на себе зобов'язання надавати одна одній найбільший рівень сприяння у поверненні активів, враховуючи при цьому права добросовісних набувачів та третіх сторін. Щоправда можливість застосування цього положення буде визначатися у кожному конкретному випадку відповідно до національного права.

Ця глава також визначає процедуру повернення активів шляхом міжнародного співробітництва у питаннях конфіскації майна. Згідно ст. 53 держави також зобов'язані створювати механізми безпосереднього повернення активів, наприклад, через процедуру цивільного судочинства. В цілому положення цієї глави мають значний потенціал, щоправда їх реалізація залежить від волі держав виконувати закріплені у ній положення.

Глава VI містить положення про технічну допомогу, підготовку кадрів та обмін інформацією. На відміну від Конвенції ОЕСР та ряду інших міжнародних інструментів проти корупції, положення яких передбачають створення механізму контролю за їх впровадженням і дотриманням, Конвенція ООН подібних положень не містить. Однак, відповідно до статті 63 було створено Конференцію держав – учасниць Конвенції, основною метою якої стало розширення можливостей держав-учасниць і співробітництва між ними для досягнення цілей, встановлених Конвенцією, а також сприяння здійсненню

цієї Конвенції та нагляду за її здійсненням [4].

Розробники Конвенції свідомо не включили положення про контролюючий механізм до тексту Конвенції з метою попередження проблем, які поставали перед іншими міжнародними органами при створенні відповідних контролюючих механізмів. Відповідно, якщо б положення про такий механізм були включені до Конвенції ООН, її ефективність була б більш сумнівною.

Однак, не варто помилково вважати, що ООН не може ефективно контролювати виконання положень Конвенції. На своїй третій сесії, що відбулася у Досі у листопаді 2009 року, Конференція держав – членів Конвенції прийняла Резолюцію 3/1 під найменуванням «Механізм огляду» [5]. Зазначена Резолюція була прийнята на основі частини сьомої ст. 63 Конвенції, відповідно до якої: «Конференція Держав-учасниць, якщо вона вважатиме за необхідне, засновує будь-який відповідний механізм або орган з метою сприяння ефективному здійсненню Конвенції». Цією Резолюцією Конференція визначила також сферу повноважень новоствореного механізму, а також затвердила проект настанов для державних експертів та секретаріату щодо підготовки звітів про огляди держав-членів. Однак, як відзначено Генеральною Асамблеєю ООН у преамбулі до Резолюції 64/237 «Запобігання корупції та переказуванню активів незаконного походження, боротьба з цими явищами і повернення таких активів, зокрема до країн походження, згідно з Конвенцією Організації Об'єднаних Націй проти корупції», ефективність механізму огляду залежить від рівня його фінансування [6].

Отже, Конвенція ООН проти корупції закріплює основи для універсальної системи протидії та попередженню корупції. Ефективність реалізації положень Конвенції буде залежати від рівня її імплементації та дотримання на національному рівні. Особливо важливого значення набувають положення про міжнародне співробітництво, які дають можливість національним правоохоронним органам отримувати докази з інших держав-членів або вимагати екстрадиції осіб, винних у вчиненні злочинів корупції. Саме ці положення є визначальною рисою Конвенції ООН.

Крім того, Конвенція ООН надає країнам, що розвиваються, нові інструменти для повернення викрадених активів. Вона також ознаменувала глобалізацію антикорупційних стандартів. Для приватних компаній її прийняття повинно стати сигналом для розробки програм, спрямованих на запобігання корупції, яка сьогодні має глобальні масштаби.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Low L. A. The United Nation Convention Against Corruption: the Globalization of Anticorruption Standards / L. A. Low [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.transparency.org/global\\_priorities/international\\_conventions/readings\\_conventions](http://www.transparency.org/global_priorities/international_conventions/readings_conventions)
2. United Nations Convention against Corruption [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unodc.org/>

- unodc/en/treaties/CAC/signatories.html
3. Зінчук О. Конвенція ООН проти корупції: правовий базис запобігання та протидії корупції в Україні / Зінчук О. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/21048>
  4. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_c16&new=1](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_c16&new=1)
  5. Резолюція 3/1 Конференції держав – учасників Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції «Механізм обзора ходу здійснення Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції» от 13.11.2009 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ReviewMechanism-BasicDocuments/Mechanism\\_for\\_the\\_Review\\_of\\_Implementation\\_-\\_Basic\\_Documents\\_-\\_R.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ReviewMechanism-BasicDocuments/Mechanism_for_the_Review_of_Implementation_-_Basic_Documents_-_R.pdf)
  6. Resolution 64/237 Preventing and combating corrupt practices and transfer of assets of illicit origin and returning such assets, in particular to the countries of origin, consistent with the United Nations Convention against Corruption [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://iaca-info.org/IACAcontent/IACAdocuments/Resolutions/GA%20Resolution%2064\\_237.pdf](http://iaca-info.org/IACAcontent/IACAdocuments/Resolutions/GA%20Resolution%2064_237.pdf)