

***Задорожній О. В. - завідувач кафедри міжнародного права Інституту міжнародних відносин КНУ імені Тараса Шевченка, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, президент Української асоціації міжнародного права***

## **МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ БОРотьБИ З КОРУПЦІЄЮ**

Корупція - це складний, соціально-економічний і політичний феномен, який має негативні наслідки для ключових прав людини, завдає шкоди людям, державі, створює реальну загрозу національній безпеці та демократичному розвитку країн. На жаль, це негативне явище присутнє у всіх без винятку країнах світу. Лише нещодавно держави розпочали об'єднувати зусилля у боротьбі з корупцією. Нині ми спостерігаємо лише початок цього процесу.

Чинники успішної протидії корупції відомі та апробовані міжнародною спільнотою. Це, передусім, відкритість влади, прозорість і зрозумілість процедур прийняття державних рішень, дієві механізми контролю за діяльністю державних органів з боку громадянського суспільства, свобода слова, свобода й незалежність засобів масової інформації.

Значна увага питанням подолання корупції приділяється також на регіональному рівні. У міжнародно-правових актах як універсального, так і регіонального характеру вироблено правові норм, керівні правила і принципи, які необхідно або ж рекомендовано втілювати в національне антикорупційне законодавство.

Ключова роль мають й міжнародні урядові та неурядові організації в сфері боротьби з корупцією, які здійснюють розробку

рекомендацій та моніторинг їх виконання у сфері запобігання та боротьби з корупцією.

З огляду на зазначене, розглянемо окремі документи універсального характеру, покликані регулювати діяльність у цій сфері. У Резолюції «Практичні заходи боротьби з корупцією», прийнятій на VIII Конгресі ООН з запобігання злочинності (Гавана, 1990), корупцію визначено як «порушення етичного (морального), дисциплінарного, адміністративного, кримінального характеру, що проявились у протизаконному використанні свого службового становища суб'єктом корупційної діяльності». Інший документ ООН (Довідковий документ про міжнародну боротьбу з корупцією) тлумачить поняття корупції як «зловживання державною владою для одержання вигоди в особистих цілях». Таким чином, корупція - це складне соціальне явище, що негативно впливає на всі аспекти політичного і соціально-економічного розвитку суспільства і держави. Воно полягає як у протиправних діях (бездіяльності), так і неетичних (аморальних) вчинках.

За останні десятиліття прийнято чималу кількість документів різного характеру для боротьби з цим явищем. ООН стала одним із ключових форумів для спрямування зусиль держав у напрямку цієї боротьби. Загалом на глобальному рівні було прийнято як низку багатосторонніх угод, як-от Рамкова Конвенція ООН проти організованої злочинності, Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності; Конвенція про кримінальну відповідальність за корупцію, Конвенція про цивільно-правову відповідальність за корупцію. Серед неконвенційних документів варто виділити Резолюцію Генеральної Асамблеї (1996) «Боротьба з корупцією»; Міжнародний кодекс поведінки посадових осіб; Декларацію ООН про боротьбу з корупцією і хабарництвом у міжнародних комерційних операціях (1996).

Вищезгадана Рамкова конвенція вказує на те, що корупція є одним із трьох основних засобів (два інші - насильство і залякування), які дають можливість ватажкам організованій злочинності отримувати прибуток, контролювати території, зовнішні та внутрішні ринки, продовжувати свою злочинну діяльність і проникати в легальну економіку [1].

Цілями «Конвенції ООН проти корупції» є: застосування й посилення заходів, спрямованих на більш ефективне й дієве запобігання корупції та боротьбу з нею; заохочення, сприяння та підтримка міжнародного співробітництва й технічної допомоги у запобіганні корупції та в боротьбі з нею, зокрема в поверненні активів; заохочення чесності, відповідальності й належного управління громадськими справами й державним майном [2].

Згадана конвенція створює теоретичну основу для адаптації національного законодавства та визначення фундаментальних засад антикорупційної політики держав-учасниць цього міжнародного договору [3, с. 27-29]. Норми Конвенції передбачають створення спеціального органу (органів), діяльність якого спрямовується на запобігання й протидію корупції, активну участь представників громадянського суспільства в здійсненні заходів, спрямованих на запобігання та

протидію корупції створення кодексів поведінки службових осіб і зміцнення незалежності судової влади, закріплення кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення та окреслення корупційних злочинів, встановлення відповідальності юридичних осіб.

За останні кілька років Управління ООН з наркотиків і злочинності (Структура ООН, яка опікується питаннями реалізації Конвенції ООН) надало підтримку 27 державам у напрямі поліпшення їх національного законодавства щодо запобігання корупції та боротьби з нею. Загалом механізми боротьби з корупцією в ООН досить цікаві. Так, відвідування держави з перевіркою має добровільний характер - тільки якщо сама держава захоче, щоб її перевірили. Огляд здійснюють представники двох держав, які визначаються жеребкуванням. Якщо державу не влаштовують ревізори, то вона може не погодитись із результатами жеребкування і продовжувати його. Таким чином, діяльність по боротьбі з корупцією абсолютно демократична [4].

Варто також згадати Резолюцію ГА ООН № 3514, яка засудила всі види корупції, зокрема хабарництво, та виробила рекомендації для вжиття державами заходів, необхідних для запобігання та протидії корупції. Ці завдання деталізувались у таких документах, як Резолюція ГА ООН «Боротьба з корупцією» від 12 грудня 1996 року, Декларація ООН «Про боротьбу з корупцією та хабарництвом у міжнародних комерційних операціях» 1996 року, Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб 1996 р., Керуючі принципи для ефективного виконання Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку 1989 року. Вони стали підґрунтям для створення міжнародних нормативно-правових актів, які закріпили універсальні стандарти запобігання корупційним проявам.

**Регіональні міжнародні договори.** Спостерігається активізація антикорупційного співробітництва держав на регіональному рівні, результатом чого стало прийняття значної кількості міжнародних договорів та актів рекомендаційного характеру в межах Ради Європи, Організації економічного співробітництва та розвитку, Європейського Союзу, Африканського Союзу та Організації американських держав. Низку антикорупційних ініціатив Рада Європи здійснює разом із Європейською комісією.

Згадані міжнародні інструменти є різними за сферою дії, за юридичною силою та механізмами реалізації, однак їх спільною метою є встановлення загальних стандартів боротьби з корупцією, які мають бути реалізовані на національному рівні. Зокрема, йдеться про криміналізацію корупції, прийняття та виконання антикорупційного законодавства, запобігання корупції та співпрацю між державами у сфері боротьби з корупцією.

У листопаді 1996 року Комітет міністрів Ради Європи прийняв Програму дій по боротьбі з корупцією. На 21 Конференції міністрів юстиції європейських країн у 1997 році було прийнято Резолюцію № 1 [5]. Сторони закликали до найшвидшого прийняття конвенції про кримінальну відповідальність, яка закріпить кваліфікацію корупційних діянь (їх криміналізацію), активізує співробітництво з переслідування за

вказані правопорушення, а також передбачатиме створення ефективного контрольного механізму.

У 1997 році Рада Європи прийняла «Двадцять керівних принципів боротьби проти корупції», які стали одним із перших міжнародних документів регіонального характеру, що закріпили міжнародні стандарти. Хоч принципи є джерелом «м'якого» права, вони визначили необхідність створення спеціальних державних органів, відповідальних за запобігання та боротьбу з корупцією [6]. Основні положення принципів лягли в основу Кримінальної конвенції про боротьбу проти корупції.

Радою Європи у 1999 році було прийнято дві конвенції: Кримінальну конвенція про боротьбу з корупцією та Цивільну конвенція про боротьбу з корупцією. Остання, звісно, не містить положень про криміналізацію корупції, однак закріплює її визначення (ст. 2) [7]. Метою ж Кримінальної конвенції є скоординована криміналізація корупційних діянь та формулювання стандартів складів злочинів, пов'язаних із корупцією [8]. Моніторинг реалізації Кримінальної конвенції здійснюється Групою держав по боротьбі з корупцією.

Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, який було прийнято 15 травня 2003 року, закріплює стандарти криміналізації щодо активного та пасивного підкупів національних третейських суддів, національних та іноземних присяжних засідателів [9].

**Діяльність міжнародних організацій.** Договором, підписаним у Парижі 14 грудня 1960 року, було засновано Організацію економічного співробітництва та розвитку. Ця організація доклала значних зусиль із координації протидії транснаціональній корупції. Перша рекомендація про боротьбу з хабарництвом при проведенні міжнародних комерційних операцій була прийнята членами ОЕСР у 1994 році. Боротьба ОЕСР з міжнародним підкупом та корупцією досягла найвищого рівня у 1999 році, коли вступила в силу Конвенція з боротьби з підкупом посадових осіб іноземних держави здійсненні міжнародних комерційних операцій. Вказана конвенція закріплює криміналізацію корупції в міжнародних комерційних справах, відмивання грошей, відповідальність за правопорушення, пов'язані із фінансовим обліком із метою підкупу іноземної посадової особи, відповідальність за активний підкуп іноземної чи міжнародної посадової особи. Моніторинг дотримання положень Конвенції здійснюється Робочою групою ОЕСР [10].

Мережа з боротьби з корупцією для Східної Європи та Центральної Азії є однією з регіональних програм ОЕСР, яка є головним інструментом з обміну досвідом та сприяння антикорупційним реформам у регіоні. 10 вересня 2003 року в межах цієї Мережі у Стамбулі було підписано План дій по боротьбі з корупцією для Азербайджану, Вірменії, Грузії, Російської Федерації, Таджикистану та України.

Третя доповідь була підготовлена ОЕСР та Керівництвом групи Антикорупційної мережі та затверджена на Пленарному засіданні Антикорупційної мережі 16 вересня 2016 року [11]. Доповідь охоплює

період з 2013 до липня 2016 року, коли було завершено третій раунд моніторингу країн Стамбульського плану дій. Так, було зазначено, що держави продемонстрували певний прогрес у розмежуванні політичних і посадових осіб, запроваджено нові інструменти боротьби антикорупційної політики, спростились реєстраційні процедури. Однак, хоча навіть досить консервативні держави регіону запровадили кримінальну відповідальність за корупцію, антикорупційну спеціалізацію в правоохоронних органах відповідно до міжнародних стандартів, правозастосовна практика залишається незадовільною, а рівень кримінального переслідування політичних посадових осіб - низьким.

Групу держав проти корупції (ГРЕКО, GRECO) Рада Європи заснувала у 1999 році для моніторингу виконання державами стандартів у боротьбі з корупцією, розроблених організацією. Основна мета ГРЕКО - покращити можливість і здатність держав-членів організації боротись з корупцією шляхом моніторингу виконання стандартів у боротьбі з корупцією, розроблених Радою Європи, за допомогою динамічного процесу взаємної оцінки та тиску з боку інших держав-членів. Членство в організації не обмежується лише європейськими державами. Нині до Групи держав проти корупції входять 48 європейських держав і Сполучені Штати Америки. З 1 січня 2006 року Україна стала сороковим членом ГРЕКО [12].

ГРЕКО здійснює моніторинг всіх своїх держав-членів на рівній основі за допомогою процесів взаємної оцінки та тиску з боку інших держав-членів. Всі держави без винятку беруть участь в процедурі оцінювання та виконання.

Процес моніторингу GRECO складається із: горизонтального оцінювання (всі держави оцінюються під час раундів оцінки), що завершується наданням рекомендацій щодо необхідних законодавчих, інституційних та практичних реформ; процедури виконання, метою якої є надання оцінки заходам, яких держави вживають для імплементації рекомендацій.

Платформа ПАРЕ у боротьбі з корупцією (A PACE anticorruption platform), що розпочала діяльність 8 квітня 2014 року у Стразбурзі, передбачає форум для діалогу, сприяє відкритості й чесності державної влади. Вона об'єднує парламентарів 47 держав-членів Ради Європи та держав, які не є членами, експертів та інших зацікавлених груп впливу для обміну інформацією, досвідом та обговорення способів боротьби з новими проявами корупції [13].

Трансперенсі Інтернешнл (Transparency International) - міжнародна неурядова організація по боротьбі з [корупцією](#) та дослідженні питань корупції у світі. Заснована [1993 року у Берліні](#) колишнім директором [Світового банку Пітером Айґеном](#). Відома публікацією свого щорічного [Індексу сприйняття корупції](#) (ІСК) у країнах світу. На сьогодні має більше 100 національних осередків. [Індекс сприйняття корупції](#) базується на незалежних опитуваннях, в яких беруть участь міжнародні фінансові та правозахисні експерти, в тому числі [Світового банку](#), [Freedom House](#), [World Economic Forum](#), [Азійського та Африканського банків розвитку](#) тощо.

У рейтингу за 2015 рік відображено сприйняття корупції у 167 країнах за шкалою від ста (немає корупції) до нуля (сильна корупція). У новому [Індексі корупції](#) 2015 Україна отримала 27 балів та посіла 130 місце серед 168 країн. [14]. Незважаючи на те, що корупція залишається поширеним явищем у всьому світі, деякі держави покращили свої показники корупції. До таких країн належать Греція, Сенегал, Великобританія. Водночас індекси Австралії, Бразилії, Лівії, Іспанії та Туреччини погіршилися.

Міжнародне співтовариство відносно нещодавно звернуло увагу на негативні наслідки, ризики для розвитку демократичного суспільства та національної безпеки, які виникають внаслідок корупції у владних органах держав. Співпраця та доробки держав у сфері запобігання та боротьби з корупцією здійснюються як на універсальному, так і на регіональному рівні. Рамковій Конвенції ООН проти організованої злочинності належить центральне місце у системі міжнародних договорів, присвячених цьому питанню. Її основне значення полягає у створенні теоретичної основи для адаптації національного законодавства та визначенні фундаментальних засад антикорупційної політики держав-учасниць цього міжнародного договору. Резолюції, декларації та інші акти Генеральної Асамблеї ООН стали основою для створення міжнародних нормативно-правових актів, які закріпили універсальні стандарти запобігання корупційним проявам. Регіональні міжнародні організації, такі як Рада Європи, Організація економічного співробітництва та розвитку, Європейський Союз, Африканський Союз та Організація американських держав, відіграють вагомую роль у розробці міжнародних договорів та актів рекомендаційного характеру.

Група держав проти корупції та Transparency International є міжнародними організаціями, діяльність яких безпосередньо спрямована на боротьбу з корупцією. Вони допомагають виявити недоліки національної антикорупційної політики і закликають держави до здійснення необхідних законодавчих, інституційних та практичних реформ, являють собою форум для обміну провідним досвідом в сфері попередження та виявлення корупції.

Водночас, попри значні кроки, які здійснювались на різних рівнях для об'єднання держав у боротьбі з корупцією, міжнародне співробітництво в цій сфері перебуває на стадії становлення. Актуальним залишається не тільки розробка міжнародних антикорупційних стандартів, а й більш широкий комплекс заходів, спрямованих на попередження корупційних проявів. Тому запобігання корупції має стати ключовим аспектом діяльності міжнародних універсальних і регіональних організацій найближчим часом.

### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності від 15 листоп. 2000 р. [Електронний ресурс] : ратифікована Законом України від 4 лют. 2004 р. № 1433-IV (1433-15). - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>. - Назва з екрана.

2. Конвенція ООН проти корупції від 31 жовт. 2003 р. [Електронний ресурс] : ратифікована Законом України від 18 жовт. 2006 р. - Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_c16). - Назва з екрана.
3. Задирака Н. Світовий досвід запобігання та протидії корупції: до питання про інтеграцію законодавства України до права Європейського Союзу / Н. Задирака, Р. Кабанець // Віче. - 2014. - № 10. - С. 27-29.
4. Швецов А. В. Международные аспекты борьбы с коррупцией / А. В. Швецов // Юридические науки. - 2015. - С. 108-110.
5. Resolution No 1 on the links between corruption and organised crime Council of Europe Conférences of Ministers of Justice [Electronic resource]. - Mode of access. - Title from screen.
6. Резолюція (97) 24, прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 6 листоп. 1997 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco>. - Назва з екрана.
7. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_102](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_102). - Назва з екрана.
8. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_101](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_101). - Назва з екрана.
9. Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_172](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_172). - Назва з екрана.
10. Конвенція з боротьби з підкупом посадових осіб іноземних держав [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>. - Назва з екрана.
11. Реформи в сфері боротьби з корупцією в країнах Восточної Європи і Центральної Азії: досягнення і проблеми 2013-2015 гг. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://www.oecd.org>. - Загл. с екрана.
12. Участь України в міжнародному співробітництві у сфері запобігання та протидії корупції [Електронний ресурс] : лист Міністерства юстиції України від 22 черв. 2011 р. - Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0042323-11>. - Назва з екрана.
13. A PACE anti-corruption platform [Еіейгопю resource]. - Mode of access: [http://website-pace.net/en\\_GB/web/apce/anti-corruption-platform](http://website-pace.net/en_GB/web/apce/anti-corruption-platform). - Title from screen.
14. Transparency International [Еіейгопю resource]. - Mode of access: [https://en.wikipedia.org/wiki/Transparency\\_International](https://en.wikipedia.org/wiki/Transparency_International). - Title from screen.