

МІЖНАРОДНІ КОНВЕНЦІЇ ЯК ЗАСІБ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ

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

УДК 341.1.

Научная статья посвящена комплексному изучению международных Конвенций, роли международных организаций в защите интересов общества и государства от противоправных посягательств, ведению борьбы с организованной преступностью и коррупцией с учетом норм международного права.

Ключові слова: Конвенція, корупція, корупційні правопорушення, протидія корупції, міжнародні організації.

Актуальність теми

Міжнародні Конвенції є єдиними юридично обов'язковими універсальними документами з протидії корупції. Широкий підхід Конвенцій та обов'язковий характер багатьох їхніх положень роблять їх унікальним інструментом для розробки комплексних заходів щодо вирішення цієї глобальної проблеми. Міжнародні Конвенції охоплюють такі основні напрямки боротьби з корупцією, як заходи з профілактики, криміналізації та забезпечення правопорядку, міжнародне співробітництво, повернення активів, надання технічної допомоги та обмін інформацією. Міжнародні Конвенції охоплюють різні форми корупції, такі як зловживання впливом у корисливих цілях, зловживання владою, а також різні акти корупції в приватному секторі.

Аналіз останніх досліджень

Слід зазначити, що окремі теоретичні та практичні аспекти боротьби з коруп-

цією представлені у працях таких вчених, як: Астаф'єв Л., Багрій-Шахматов Л., Буроменський М., Вогульський С., Гайдук А., Гладкіх 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

Аналізуючи положення Конвенції Ради Європи в галузі боротьби з корупцією, зазначаємо, що у 1996 році Комітет Міністрів Ради Європи прийняв Програму дій по боротьбі з корупцією, у рамках якої були підготовлені і відкриті для підписання дві конвенції – Конвенція про кримінальну відповідальність за корупцію від 27 січня 1999 року і Конвенція про цивільно-правову відповідальність за корупцію від 4 листопада 1999 року [2].

Учасниками обох конвенцій можуть бути запрошені і європейські держави, що не входять до Ради Європи, і неєвропейські держави (США, Канада, Японія та деякі інші країни брали участь в їх розробці).

З метою найбільш ефективної боротьби з подібними правопорушеннями держави

– учасниці Конвенції зобов'язуються внести відповідні зміни до норм внутрішнього права, що регламентують: співучасть у корупції, кримінальну юрисдикцію у таких справах; відповідальність юридичних осіб, санкції та інші заходи впливу; захист та співпрацю з правосуддям осіб і свідків: заходи щодо сприяння збору доказів і конфіскації доходів; спеціалізацію органів і посадових осіб по боротьбі з корупцією; забезпечення співробітництва правоохоронних органів всередині країни.

У преамбулі Конвенції про кримінальну відповідальність за корупцію підкреслюється необхідність проведення в першочерговому порядку загальної кримінальної політики, спрямованої на захист суспільства від корупції, включаючи ухвалення відповідного законодавства та превентивних заходів. Також йдеться про загрозу, яку становить корупція для правопорядку, демократії, прав людини, соціальної справедливості, економічного розвитку, моральних підвалин. Метою Конвенції є розширення, активізація та належне функціонування міжнародного співробітництва в галузі кримінального права країн-учасниць Конвенції з метою запобігання загрози верховенству закону, демократії і прав людини, ефективного державного управління, принципам рівності та соціальної справедливості, конкуренції, економічного розвитку та загрози стабільності демократичних інститутів і моральних засад суспільства.

У розділі II «Заходи, прийняття яких необхідно на національному рівні» визначені 13 видів корупційних злочинів – активний підкуп національних державних посадових осіб (ст. 2), пасивний підкуп національних державних посадових осіб (ст. 3), підкуп членів національних представницьких органів (ст. 4), підкуп іноземних державних посадових осіб і членів іноземних державних зборів (ст. 5, ст. 6), активний і пасивний підкуп у приватному секторі (ст. 7, ст. 8), підкуп посадових осіб міжнародних організацій (ст. 9), підкуп членів міжнародних парламентських асамблей (ст. 10), підкуп суддів і посадових осіб міжнародних судів (ст. 11). Окремі

статті передбачають такий склад корупційних злочинів – використання службового становища в корисливих цілях (ст. 12), відмивання доходів, отриманих від корупційних злочинів (ст. 13) та злочини, що стосуються операцій з рахунками (ст. 14) [3]. Разом з тим, Конвенція не виключає здійснення державою-учасницею будь-якої кримінальної юрисдикції відповідно до її національного законодавства щодо інших корупційних складів злочинів.

Аналіз кримінально-правових норм, встановлених Конвенцією (статті 2-11), свідчить про те, що Конвенція розширює коло суб'єктів корупційних злочинів.

До новел європейського права можна віднести положення Конвенції, що стосуються відповідальності юридичних осіб у зв'язку з корупційними злочинами. Згідно зі ст. 18 Конвенції «кожна сторона вживає таких законодавчих та інших заходів, які можуть знадобитися для забезпечення того, щоб юридичні особи могли бути притягнуті до відповідальності у зв'язку із вчиненням кримінальних злочинів, які полягають в активному підкупі, використанні службового становища в корисливих цілях і відмиванні грошей, кваліфікованих в якості таких відповідно до цієї Конвенції та скоєних в інтересах будь-якої фізичної особи, що діє особисто або у складі органу юридичної особи, яка займає провідну посаду в юридичній особі, шляхом: виконання представницьких функцій від імені юридичної особи; здійснення права на прийняття рішень від імені юридичної особи; здійснення контрольних функцій у рамках юридичної особи, а також за участь такої фізичної особи у вищезазначених злочинах в якості співучасника (підсобника або підбурювача)» [4].

Законодавство багатьох країн не передбачає власне кримінальної відповідальності юридичних осіб у зв'язку з вчиненням корупційних злочинів. Більшість вчених виступає проти кримінальної відповідальності юридичних осіб, інші – за [5]. Так, А. В. Наумов, посилаючись на правотворчий досвід європейських країн (наприклад, КК Франції 1992 р.), доводить, що відповідальність юридичних осіб цілком може співіс-

нувати з принципом особистої винної відповідальності і доповнювати його [6]. Так, згідно зі статтею 23 Конвенції, банківська таємниця не є перешкодою для здійснення заходів щодо сприяння збору доказів і конфіскації доходів від корупції. Разом із тим, відповідно до статті 19 Конвенції, «кожна Сторона вживає також законодавчі та інші заходи, які можуть знадобитися їй для можливості конфіскації чи в інший спосіб вилучення знаряддя вчинення і доходів від кримінальних злочинів, кваліфікованих в якості таких відповідно до цієї Конвенції, або майна, вартість якого відповідає таким доходам». Сторони зобов'язуються вживати належних заходів щодо захисту свідків та інших осіб, які співпрацюють з правосуддям у сфері боротьби з корупцією, а також сприяти міжнародному переслідуванню осіб, звинувачених у корупції, надавати один одному допомогу в наданні необхідної інформації, зборі доказів, конфіскації доходів, видачу злочинців (стаття 22).

Конвенція передбачає для держав загальні засади міжнародного співробітництва у сфері протидії корупції – використання багатосторонніх і двосторонніх міжнародних договорів, а в разі їх відсутності зобов'язує сторони надавати одна одній максимально можливу допомогу. Статтею 27 Конвенції визначено порядок видачі осіб, які вчинили корупційні правопорушення, визначені у якості таких відповідно до цієї Конвенції.

У зв'язку з цим необхідно відзначити важливість цієї Конвенції, так як після її підписання державами, особи, які вчинили корупційні злочини, вже не можуть використовувати територію цих країн для того, щоб уникнути кримінального переслідування (як це відбувалося за відсутності двосторонніх угод про екстрадицію між конкретними країнами) [4]. Контроль за виконанням положень Конвенції про кримінальну відповідальність покладено на Групу держав проти корупції (ГРЕКО) [7].

Однак необхідно відзначити, що боротьба з корупцією, яка ведеться переважно заходами кримінально-правового характеру, не є ефективною. Навпаки,

вона може стати небезпечною для суспільства і держав, оскільки цілком не виключить корумпованість державного апарату, а лише підвищить ставки за корупційні дії з боку посадових осіб. Це також не вирішить проблеми професійної та моральної підготовки державних службовців, а також розробки методів з мінімізації корупційної поведінки посадових осіб апарату державного управління. На підтвердження даної позиції можна навести висловлювання Н.М. Коркунова, який свого часу зауважив, що «кримінальна репресія занадто дорого обходиться суспільству і матеріально і морально, разом з тим сама кримінальна кара не знищує вчиненого правопорушення, сама по собі не відновлює зневаженого права, не відшкодовує заподіяної злочинцем шкоди. До каральних заходів доводиться вдаватися, коли немає інших способів протидії правопорушенню або способи ці недостатні, не відповідають тяжкості протизаконного посягання. У зв'язку з чим не дарма закони з каральною санкцією називаються менш доскональними законами» [31] [34].

Перейдемо до аналізу положень Конвенції про цивільно-правову відповідальність за корупцію, яка є першою спробою визначити загальні міжнародні норми в галузі цивільного права та корупції. У Конвенції зроблена спроба визначення корупції (із застереженням: для цілей цієї Конвенції). Стаття 2 характеризує корупцію як вимогу, пропозицію, надання або прийняття, прямо або побічно, хабар або іншу неналежну перевагу, які спотворюють належне виконання обов'язків одержувачем хабара або неналежної переваги [2]. Метою Конвенції є створення ефективних засобів правового захисту для осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок актів корупції, що дозволяють їм захищати свої права та інтереси, включаючи можливість отримання компенсації за шкоду.

Конвенція поділена на три розділи, які охоплюють: заходи, що приймаються на національному рівні, міжнародна співпраця і контроль за виконанням, а також прикінцеві положення. При ратифікації Конвенції держави беруть на себе зобов'язання

включити її принципи і норми до свого внутрішнього законодавства з урахуванням їх власних конкретних обставин.

Конвенція містить розгляд таких питань:

- відповідальність (включаючи відповідальність держави за акти корупції, вчинені публічними посадовими особам;
- необережність потерпілого: зменшення компенсації або відмова від неї залежно від обставин;
- юридична сила угод;
- захист посадових осіб, які повідомляють про корупцію;
- ясність і точність звітів та аудитів;
- отримання доказів;
- розпорядження судів щодо збереження майна, необхідного для виконання остаточної постанови і підтримки статус-кво до вирішення розглянутих питань;
- міжнародне співробітництво.

Група держав проти корупції (ГРЕКО) здійснюватиме моніторинг за виконанням зобов'язань, які беруть на себе держави-учасниці, приєднавшись до Конвенції. Дана Конвенція відкрита для держав – членів Ради Європи, держав-нечленів, які взяли участь у її підготовці (Білорусь, Боснія і Герцеговина, Канада, Ватикан, Японія, Мексика і Сполучені Штати Америки), а також для Європейського Співтовариства. Держави, які ще не є членами ГРЕКО, при ратифікації Конвенції автоматично стають членами ГРЕКО на дату набрання чинності Конвенцією [7].

Таким чином, Рада Європи створює модель гармонізації правових норм, спрямованих як проти транснаціональної, так і проти внутрішньодержавної корупції, у першу чергу, з метою створення сприятливих умов для надання більш ефективної правової взаємодопомоги у досяжних їм географічних межах.

Конвенція Організації Економічного Співробітництва та Розвитку (ОЕСР) з боротьби з корупцією. У рамках даного аналізу положення документів ОЕСР мають значення в частині регулювання питань боротьби з корупцією. Правові ініціативи даної організації в галузі боротьби з корупцією засновані головним чином на двох

документах – переглянута Рекомендація щодо боротьби з хабарництвом у міжнародних ділових операціях, затверджена 23 травня 1997 року Радою ОЕСР, і Конвенція по боротьбі з підкупом посадових осіб іноземних державних органів при проведенні міжнародних ділових операцій, прийнята 21 листопада 1997 року [8].

Перший документ – джерело, що містить цілісну програму, яка включає превентивні і репресивні заходи як кримінально-правового, так і не кримінально-правового характеру, а також методику контролю та аналізу виконання, спрямовану на відстеження ходу реалізації Рекомендації. Другий документ присвячений конкретному питанню – оголошенню злочином дачу хабарів іноземним державним чиновникам при здійсненні комерційної діяльності. Однією з цілей є підвищення ролі урядів у запобіганні випадків вимагання хабарів від окремих осіб та компаній при здійсненні міжнародних ділових операцій.

ОЕСР (як економічна організація розвинених держав, що представляють 70% експорту і 90% прямих іноземних інвестицій в усьому світі) приділяє увагу тій корупції, яка безпосередньо відноситься до економіки, тобто має лише обмежені амбіції в розглянутій сфері, що стосуються створення рівного «ігрового поля» комерції [8].

У Конвенції по боротьбі з підкупом посадових осіб іноземних державних органів при проведенні міжнародних ділових операцій розглядається явище, яке називається «активною корупцією» або «активним підкупом» у термінології національних законодавств і означає злочин, скоєний посадовою особою, яка отримує хабар. Дана Конвенція не торкається питань корупції приватних осіб і обмежується боротьбою проти активної корупції посадових осіб іноземних держав.

Метою Конвенції ОЕСР є встановлення «функціонального еквівалента» [9]. Конвенція не претендує на значну уніфікацію: перед державами-учасницями – право самостійного вибору заходів для введення правових санкцій, що накладаються за дачу хабарів іноземним державним поса-

довим особам, а результати повинні бути порівняними. [10].

Наприклад, відповідно до п. 3 ст. 3, Конвенції, Сторони зобов'язані вжити відповідних заходів до того, щоб сума хабара і доходи від підкупу посадової особи іноземної держави, а також майно, вартість якого відповідає вказаним доходам, підлягали вилученню чи конфіскації, або щоб застосовувалися фінансові санкції, що забезпечують співрозмірний ефект [9]. Тут Конвенція демонструє свою гнучкість, передбачає необхідну свободу дій.

Конвенцією ОЕСР розкривається поняття «посадової особи іноземного підприємства» з використанням критеріїв загальносвітового масштабу (п.4 ст. 1), що відповідає меті створення ОЕСР рівного «ігрового поля» комерції.

Таким чином, навіть якщо в кожній країні буде застосовуватися своє правило, під державною посадовою особою буде розумітися не тільки особа, призначена чи обрана на посаду та наділена у зв'язку з цим законодавчими, виконавчими або суддівськими повноваженнями, а й та особа, яка здійснює державні функції незалежно від того, чи є вона державним службовцем або найнятою за приватним контрактом [11].

Конвенції ОЕСР, як і Конвенція Ради Європи, передбачають відповідальність юридичних осіб (Стаття 2). Однак при цьому передбачені санкції як кримінального, так і некримінального характеру. Покарання у даному випадку накладається швидше, виходячи з визначення ступеня винуватості, ніж з визначення джерел походження злочину, що дає більшу свободу вибору при прийнятті рішення про розмір покарання. Для юрисдикції деяких держав таке рішення може служити виходом з технічних труднощів, пов'язаних з калькуляцією доходів від хабара [9]. Крім того, для кожної сторони передбачена можливість застосування додаткових цивільно-правових або адміністративних санкцій проти осіб, які підлягають покаранню за підкуп службової особи іноземної держави (п.4 ст.3).

Важливість описаної правової ініціативи ОЕСР, спрямованої на боротьбу з ко-

рупцією, визначається трьома моментами [12].

По-перше, вона скорочує приплив корупційних платежів до країн як Півночі, так і Півдня. Це прямо сприяє створенню сприятливої атмосфери для здійснення належного державного управління та дотримання справедливих умов торгівлі.

По-друге, вона зіграла роль свого роду катализатора, який стимулює діяльність міжнародних урядових організацій, приватного сектору та громадянського суспільства в цілому, і сприяла істотним змінам політики за останні 10 років.

По-третє, вона могла б служити прецедентом для розробки норм управління в глобальних масштабах [11].

Більше того, розглянута Конвенція ОЕСР є передумовою для відновлення атмосфери здорової конкуренції в комерційному середовищі. Завдяки дотриманню її положень, крім вирішення проблеми справедливих умов торгівлі, кожен, хто веде бізнес за кордоном, отримує вигоду від істотного скорочення великих незаконних платежів, що перераховуються в ту чи іншу країну. Громадяни таких держав, а також інвестори виграють від втілення в життя принципу «верховенства закону», а також від кращих економічних і соціальних умов і, в кінцевому рахунку, від демократії.

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. Конвенція Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію. Чисті руки. 1999. № 3.
4. Основи боротьби з корупцією (системи загальнодержавної етики поведінки). М., 2000. - С. 197.
5. Корчагін А. Г., Іванов А. М. Порівняльне дослідження корупційних та служ-

АНОТАЦІЯ

Наукова стаття присвячена комплексному вивченню міжнародних Конвенцій, ролі міжнародних організацій у захисті інтересів суспільства і держав 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 international conventions, the role of international organizations in the protection of the public interest and against unlawful encroachments, conducting the fight against organized crime and corruption in accordance with international law.

бових злочинів. Владивосток, 2001.- С. 116–117.

6. Наумов А. В. Відповідальність за корупційні злочини за законодавством Росії, європейських країн та США (порівняльно-правовий аналіз). Організована злочинність та корупція. 2000. № 1. С. 93.

7. Статут Групи держав по боротьбі з корупцією (GRECO) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_144. – Назва з екрана.

8. Марк Піт. Міжнародні заходи по боротьбі з корупцією. Базель, 12 серпня 1999. С. 5.

9. О проекте ФЗ «О противодействии коррупции» и проекте Конвенции ООН против коррупции. – М., 2002. С. 18. Цит.

по Коррупция в мире и международная стратегия борьбы с ней. Под ред. Номоконова В. А. Владивосток – 2004. С. 80.

10. Марк Пит. Прекратим прежнюю практику ведения бизнеса. Борьба со взяточничеством и коррупцией. Базель: Организация экономического сотрудничества и развития, 2001. - С. 73–74.

11. Гілевська М. А. Корупція : Національні та міжнародні засоби протидії. <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1222884&subID=100087759,100087761>

12. Кауфман Д. Борьба з корупцією в розширеному контексті розвитку і управління. Матеріали міжнародної конференції 9-11 вересня 2003 року в Меріді (Юкатан, Мексика). Інститут Світового Банку. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/merida_wbstatement-r.pdf