



А. Пахлевандзе,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства
Міжнародного гуманітарного університету

МІЖНАРОДНИЙ ІНСТИТУЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Проблема корупції обговорюється в Організації Об'єднаних Націй уже понад два десятиліття. Це питання спочатку було предметом дискусії у Конгресі Організації Об'єднаних Націй із профілактики злочинності й поведінки з правопорушниками, в рамках якого Організація Об'єднаних Націй порушила питання щодо розробки кодексу поведінки для співробітників правоохоронних органів держав-членів. Відтоді Організація Об'єднаних Націй розробила і прийняла численні резолюції, документи, здійснила ряд досліджень, провела чимало зустрічей та заходів, пов'язаних із корупцією та іншими питаннями, зокрема, під егідою Економічної і Соціальної Ради та своїх допоміжних органів, таких як Управління ООН з боротьби з наркотиками і злочинністю та Програма розвитку ООН.

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

Х. Сарасоро, Дж. Сентуріан, Ф. Хайман, В. Шабалін та інших науковців. Загальнотеоретичні значення мають роботи у галузі міжнародного та міжнародного кримінального права таких дослідників, як: В. Волеводз, Г. Галенська, В. Денисов, Н. Зелінська, І. Карпець, І. Лукашук, Ф. Мартенс, А. Наумов, В. Панов, Т. Сироїд.

Мета статті – дослідження ролі універсальних та регіональних інституцій у сфері запобігання та протидії корупції.

Починаючи з 1955 р., через кожні 5 років під егідою ООН проводяться засідання Конгресу ООН із запобігання злочинності та кримінального правосуддя. За більш, ніж п'ятдесятирічну історію роботи Конгресу ним було розглянуто цілу низку важливих питань у галузі кримінального права та процесу. Корупційна проблематика також не залишилася осторонь. Так, проблема корупції обговорювалася на X та XI конгресах, що пройшли в квітні 2000 р. у м. Відень і в квітні 2005 р. у м. Бангкок. За результатами їх роботи були прийняті Віденська декларація «Про злочинність та правосуддя: відповіді на виклики XXI століття» [1] і Бангкокська декларація «Взаємодія і заходи у відповідь: стратегічні союзи у сфері запобігання злочинності та кримінального правосуддя» [2].





У цих документах міститься ряд положень, присвячених питанням боротьби з корупцією. Зокрема, пунктом 16 Віденської декларації передбачено, що держави – учасниці X Конгресу зобов'язуються вживати заходів проти корупції відповідно до Декларації ООН про боротьбу з корупцією і хабарництвом у міжнародних комерційних операціях та Міжнародним кодексом поведінки державних посадових осіб. У ньому також підкреслюється необхідність розробки універсального міжнародного договору, спрямованого на протидію корупції, крім Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 р. З урахуванням цієї рекомендації 4 грудня 2000 р. відповідно до резолюції Генеральної Асамблеї A/RES/55/61 [3] було засновано спеціальний комітет «для розробки ефективного міжнародно-правового документа проти корупції», яким надалі стала Конвенція ООН проти корупції.

Основну роль у протидії корупції в інституційному аспекті відіграє Управління ООН з наркотиків і злочинності, яке займається активною діяльністю за різними напрямками боротьби зі злочинністю та незаконним обігом наркотиків (транснаціональна організована злочинність, тероризм, торгівля людьми тощо). З цією метою воно займається вдосконаленням кримінального законодавства і кримінального правосуддя, розробляє відповідні бази даних, випускає інформаційно-аналітичні документи за предметом своєї діяльності. Значних зусиль докладає Управління і у сфері боротьби з корупцією. Тому не випадково у преамбулі Конвенції ООН проти корупції підкреслено внесок цього органу у вирішення питань запобігання корупції та боротьби з нею.

ООН як великий бюрократичний механізм вимушена також протидіяти корупції не тільки зовні, але й ізсередини.

Так, у рамках цієї міжнародної організації функціонує Управління служби внутрішнього нагляду Організації Об'єднаних Націй (далі – УСВН), засноване Генеральною Асамблеєю (Резолюція № 48/218 від 12 липня 1994 р.) як незалежна служба нагляду, що має своїм обов'язком отримання і розслідування повідомлень про порушення норм ООН, у тому числі обвинувачення в неправомірних діях, безгосподарності, нерациональному використанні ресурсів і зловживанні посадовими повноваженнями.

УСВН складається з трьох відділів: розслідування, внутрішнього аудиту та інспекції й оцінки. УСВН шукає факти, проводить попередні адміністративні розслідування, а потім надає рекомендації щодо дій стосовно керівників програм.

УСВН не має повноважень правоохоронних органів, а може тільки розслідувати справи щодо своїх співробітників і тих співробітників, що працюють під егідою ООН, і не відіграє ніякої ролі в накладенні санкцій на співробітників через дисциплінарну систему ООН.

Одним із найважливіших викликів для УСВН сьогодні є збереження його реальної незалежності. Досі існує безліч способів перешкоджати діяльності цього органу у великій бюрократичній структурі, якою є ООН. Однією з таких перешкод є вимога, щоб УСВН представила свій бюджет іншому підрозділу ООН для перевірки ще до подання Генеральній Асамблеї, що потенційно загрожує здатності УСВН отримати необхідні ресурси, які воно вважає життєво важливими для виконання покладених на нього функцій.

Масштаб ООН створює матеріально-технічні проблеми для серйозних ініціатив щодо контролю, особливо враховуючи те, що приблизно 70 відсотків персоналу працює в периферійних відділеннях, далеко від центральних органів. Історично склалося, що ООН не здійснювала практично жодного офіційного нагляду за діяльністю



у регіонах. Передусім ставка робилася на керівництво, з метою захисту активів та репутації ООН.

Керівники повинні нести відповідальність за дотримання етики поведінки своїми співробітниками, але було б дуже оптимістично очікувати, що перші будуть займатися питаннями контролю паралельно зі своїми основними обов'язками, або навіть володітимуть необхідними навичками для вирішення таких проблем без спеціальної підготовки.

По суті, ООН більше 50 років працює без адекватної внутрішньої структури контролю, не кажучи вже про серйозні розслідування порушень. Це додає сміливості корупціонерам-співробітникам та іншим особам, які шукають способи обдурити ООН.

УСВН постійно постає перед необхідністю реагувати на звинувачення в неправомірних діях. Воно щороку отримує близько 800 повідомлень про неправомірні дії співробітників з різних джерел – і у приблизно 300–400 випадках вони вимагають повного розслідування. Крім того, зростання складності проблеми, про які повідомляють УСВН, може вимагати залучення великої кількості слідчих, що мають працювати протягом декількох місяців для того, щоб окремо розслідувати кожен окремий випадок.

У 2003 р. було створено Спеціальну слідчу комісію для того, щоб розслідувати випадки корупції на деяких державних підприємствах (наприклад, в аеропортах, у галузі енергетики, телекомунікацій, на залізниці, пошті та у сфері водопостачання) в Косово.

У середині 2019 р., Спеціальна слідча комісія зосередила свою увагу на енергетичному секторі. Вона розслідувала 13 випадків шахрайства та корупції, три справи було передано Міністерству юстиції для проведення подальшого розслідування.

Спеціальна слідча комісія щодо закупівель досліджує всі аспекти

процесу закупівель, а також має мандат на розгляд відкритих і закритих випадків закупівель в ООН. Співробітники ООН, що беруть участь у закупівельній діяльності, підлягають перевірячці на дотримання норм і правил, прийнятих ООН, та наявність можливих ознак неправомірних відносин із постачальниками.

Основні проблеми в боротьбі з корупцією на міжнародному рівні пов'язані з необхідністю отримання достатніх ресурсів для вирішення великої кількості проблем і обмеженими можливостями міжнародних організацій щодо обміну важливою слідчою інформацією.

Запобігання та розслідування випадків корупції є корисним інструментом у боротьбі проти правопорушень. Утім, для подальшої ефективної боротьби необхідно створити юридичну або адміністративну судову структуру в межах ООН, яка буде в змозі належним чином реагувати на випадки порушень. Слід зазначити, що для цього, після згоди керівників і персоналу щодо необхідності змін, група юридичних експертів провела огляд системи правосуддя ООН. Доповідь групи було представлено на розгляд Генеральної Асамблеї. Вона рекомендувала здійснити радикальні зміни в системі, зокрема професіоналізацію структур, що використовуються дисциплінарними комітетами і органами, що залучаються до розгляду адміністративних і дисциплінарних справ.

Пов'язаною з ООН організацією є Світова організація торгівлі (СОТ), створена в 1994 р., що замінила собою ГАТТ як єдиний міжнародний орган, що займається глобальними правилами торгівлі між державами. Вона не є спеціалізованою установою ООН, але має механізми та практику співпраці з Організацією Об'єднаних Націй.

Завдання СОТ полягає в наданні допомоги в упорядкуванні процесу торгівлі в рамках системи, заснованої



на певних правилах; об'єктивному врегулюванню торговельних суперечок між урядами; організації торгових переговорів. В основі цієї діяльності лежать близько 60 угод СОТ – основні правові норми політики міжнародної комерції і торгівлі. Принципи, на яких засновані ці угоди, включають відсутність дискримінації (режим найбільшого сприяння і положення про національні режими), більш вільні умови торгівлі, заохочення конкуренції і додаткові положення для найменш розвинених країн. Водночас однією з основних цілей СОТ є боротьба з протекціонізмом [4].

Активізація діяльності із забезпечення належного управління в рамках СОТ відбувалася в момент, коли антикорупційний рух став менш активним. Так, після понад десяти років такої діяльності в рамках Світового банку довелося визнавати, що його зусилля, спрямовані на боротьбу з корупцією в державному секторі, були в основному безуспішними, зокрема в найбільш розвинених країнах, як і зусилля з судового переслідування хабародавців у розвинених країнах світу. СОТ сприяло активізації боротьби проти корупції, забезпечуючи наявність форуму, завдяки якому проблеми, пов'язані з відсутністю прозорості та належної правової процедури під час управління або вжиття заходів (правила, судові рішення або адміністративні заходи), визнаються, а країни можуть домовитися про заходи з підвищення рівня прозорості у конкретних галузях торгівлі [5].

Зобов'язання щодо належного управління та прозорості в рамках СОТ, що міститься у статті Х ГАТТ 1994 р., є найстаршим. Формулювання статті Х залишається незмінним відтоді, як воно було запропоновано державним департаментом Сполучених Штатів у 1946 р. у статті 15 Статуту Міжнародної торговельної організації [6, с. 52]. Згодом схоже формулювання було прийняте як стаття Х ГАТТ 1947 р., воно співпадало з фор-

мулюванням норми Закону США про адміністративні процедури, який було прийнято в 1946 р.

Протягом багатьох років існування ГАТТ (1947–1995 рр.) було прийнято й інші угоди, що містять положення щодо прозорості, але вони не були обов'язковими для всіх договірних сторін. Під час Уругвайського раунду, раніше укладені угоди, зокрема Антидемпінговий кодекс, істотно сприяли підвищенню рівня прозорості і належному процесу управління [7, с. 263].

Багато угод СОТ також містять докладні вимоги про повідомлення щодо підвищення прозорості, відповідно до яких держави-члени повинні повідомляти СОТ про зміни в правилах або прийнятті нових правил.

Важливим із точки зору боротьби з корупцією став 1996 р., коли СОТ почала ставитися до корупції у сфері державних закупівель як до важливої проблеми. Конференція СОТ на рівні міністрів, що відбулася в грудні 1996 р. створила робочу групу із забезпечення прозорості у державних закупівлях. Ця робоча група провела дослідження щодо прозорості в державних закупівлях з урахуванням національної політики [8].

Світова організація торгівлі досі не прийняла матеріально-правових норм щодо боротьби з корупцією безпосередньо в торгових відносинах. Однак є численні правові положення в різних текстах угод СОТ, які передбачають непряму підтримку трейдерів, що стикаються з корупцією у торгівлі, зокрема, корупцією чиновників, діяльність яких пов'язана з торгівлею. Спірним є те, чи ці положення достатні для вирішення більшої частини пов'язаних з торгівлею та корупцією проблем, враховуючи вузьке коло корупційних діянь, на які впливають ці, в основному процедурні, зобов'язання [9, с. 23].

СОТ, таким чином, суттєво вирізняється в питаннях боротьби з корупцією. Добре відомо, що корупція створює значні проблеми для міжнародної



торгівлі, і тому це питання цілком можна розглядати в рамках мандата СОТ. Водночас немає сумнівів, що згубні наслідки корупції зменшують позитивний ефект від лібералізації торгівлі, а СОТ повинна працювати над цими проблемами [10].

Ключовою організацією міжрегіонального рівня у сфері протидії корупції є Організація економічного співробітництва та розвитку, яка розробила відповідний інституційний механізм контролю ключового документа, прийнятого під її егідою – Конвенції ОЕСР з боротьби з підкупом [11]. Важливу роль у цьому механізмі відіграє Робоча група ОЕСР з боротьби з хабарництвом (РГ ОЕСР), що складається з урядових експертів всіх держав-учасників і здійснює спостереження за виконанням і дотриманням Конвенції та переглянутої рекомендації 1997 р. З цією метою було створено механізм моніторингу, який діяв у два послідовних етапи.

Визначальним є також те, що на початку 2018 р. РГ розпочала процес перегляду антикорупційних актів ОЕСР. З цією метою вона випустила звіт [12], який могли б коментувати різні організації та експерти. Серед іншого в звіті зазначено, що наразі «має місце тривожна ситуація, оскільки застосування норм Конвенції є неадекватним, існують і значні проблеми у тлумаченні норм Конвенції владою держав». Зміст звіту не такий позитивний як слова Піта, адже в ньому зазначено, що в 2017 р. Конвенцію активно застосовували у чотирнадцяти країнах, але в половині держав, у тому числі, у трьох найбільших державах-інвесторах, її не застосовували [13, с. 6].

Конвенція ОЕСР є важливим актом, оскільки корпорації відіграють велику роль у явищі хабарництва. У зв'язку з цим ключове значення має другий етап моніторингу, на якому РГ продовжує сприяти реалізації норм законодавства, прийнятих державами-учасниками. Навіть

більше, зусилля держав походження ТНК повинні бути доповнені заходами, прийнятими в приймаючих державах. Політична воля щодо боротьби з корупцією має вирішальне значення.

Отже, сучасний інституційний механізм протидії корупції формується завдяки діяльності універсальних, міжрегіональних, регіональних міжнародних організацій. Їхня діяльність реалізується за кількома напрямками. З одного боку, вона спрямована на подолання корупції на національному рівні, а з іншого – на міжнародному. До того ж, у зв'язку із бюрократизацією самих міжнародних організацій, окремим напрямом діяльності великих міжнародних організацій, зокрема ООН, стає розробка ефективних механізмів подолання корупції всередині цих організацій.

Таким чином, на універсальному та міжрегіональному рівнях було сформовано достатньо дієвий інституційний механізм протидії боротьбі з корупцією, який, однак, може бути вдосконалено за рахунок розширення питань, якими опікується відповідні міжнародні інституції.

Стаття присвячена дослідженню міжнародного інституційного механізму у сфері запобігання і протидії корупції. Виявлено, що на універсальному та регіональному рівнях було прийнято ряд міжнародних антикорупційних інструментів різної правової природи.

Проаналізовано ряд міжнародних договорів, направлених на боротьбу з корупцією. Було виявлено наявність спільних рис усіх міжнародно-правових інструментів у сфері, що є предметом аналізу. Міжнародні організації мають спільні проблеми у сфері боротьби з корупцією, які вони вирішують, застосовуючи єдині підходи. Це закономірно призводить до того, що документи, прийняті в рамках різних міжнародних



організацій, мають спільні риси, що проявляються у їх структурі, формуваннях та компонентах.

Приділено увагу механізму контролю, оскільки досвід міжнародних антикорупційних актів показує, що без чіткого та ефективного механізму навряд чи можна досягти поставлених цілей.

Зазначено, що механізм моніторингу має бути ефективним та відповідати вимогам об'єктивності. Публікація звітів механізмами моніторингу мала б істотний вплив на держави-учасниці. Звіти повинні бути конкретними і відповідати системі показників, які об'єктивно демонструють прогрес. Крім того, важливу роль відіграють і санкції.

Основні проблеми в боротьбі з корупцією на міжнародному рівні пов'язані з необхідністю отримання достатніх ресурсів для вирішення великої кількості проблем і обмеженими можливостями міжнародних організацій щодо обміну важливою слідчою інформацією. Для надання допомоги і вирішення цієї загальної проблеми необхідно забезпечити більш тісну співпрацю між різними зацікавленими сторонами і прийняти норми щодо обміну слідчою інформацією. Своєчасним завданням видається обмін інформацією.

Зроблено висновок, що сучасний інституційний механізм протидії корупції формується завдяки діяльності міжнародних організацій. У зв'язку з бюрократизацією міжнародних організацій, зокрема ООН, окремим напрямом діяльності таких інституцій стає розробка ефективних механізмів подолання корупції всередині цих організацій.

Ключові слова: міжнародна організація, боротьба з корупцією, інституційний механізм, розслідування, санкції.

Pahlevanzade A. International institutional mechanism in the field of prevention and anticorruption

The article is devoted to the study of the international institutional mechanism in the field of preventing and combating corruption. It was revealed that a number of international anti-corruption instruments of different legal nature were adopted at the universal and regional levels.

A number of international agreements aimed at combating corruption have been analyzed. The common features of all international legal instruments in the field that are the subject of analysis were revealed. International organizations have common problems in the fight against corruption, which they solve using common approaches. Naturally, this leads to the fact that the documents adopted within the various international organizations have common features, which are manifested in their structure, wording and components.

Attention is paid to the control mechanism, as the experience of international anti-corruption acts shows that without a clear and effective mechanism it is unlikely to achieve the goals.

It is stated that the monitoring mechanism must be effective and must meet the requirements of objectivity. The publication of reports by monitoring mechanisms would have a significant impact on States parties. Reports should be specific and consistent with a system of indicators that objectively demonstrate progress. In addition, sanctions play an important role.

The main problems in the fight against corruption at the international level are the need to obtain sufficient resources to solve a large number of problems and the limited capacity of international organizations to share important



investigative information. To assist and address this common problem, it is necessary to ensure closer cooperation between the various stakeholders and to adopt rules for the exchange of investigative information. The exchange of information seems to be a timely task.

It is concluded that the modern institutional mechanism for combating corruption is formed through the activities of international organizations. Due to the bureaucratization of international organizations, in particular the UN, a separate area of activity of such institutions is the development of effective mechanisms to combat corruption within these organizations.

Key words: international organization, fight against corruption, institutional mechanism, investigations, sanctions.

Література

1. Венская декларация о преступности и правосудии: ответы на вызовы XXI века. Вена, 10–17 апреля 2000 года. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/ven-dec.shtml (дата звернення: 02.10.2021).
2. Бангкокская декларация «Взаимодействие и ответные меры: стратегические союзы в области предупреждения преступности и уголовного правосудия». Бангкок, Таиланд, 18–25 апреля 2005 года. URL: http://www.unodc.org/pdf/crime/congress11/BangkokDeclaration_ru.pdf (дата звернення: 02.10.2021).
3. An Effective International Legal Instrument Against Corruption: UN General Assembly Resolution 55/61 of 22 January 2001. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan010993.pdf> (дата звернення: 02.10.2021).
4. Всемирная торговая организация. Общие сведения. URL: <http://www.un.org/ru/wto/> (дата звернення: 02.10.2021).
5. Appellate Body Report, United States – Restrictions on Imports of Cotton and Man-Made Fibre Underwear, WT/DS24/AB/R. URL: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/24abr.pdf (дата звернення: 02.10.2021).
6. Ostry S. *Convergence and Sovereignty: Policy Scope for Compromise? Coping with globalization*. 2000. P. 52–67.
7. Ala'I P. *The WTO and the Anti-Corruption Movement*. *University Chicago International Law Review*. 2008–2009. № 1. P. 259–278.
8. *Global Anti-Corruption Initiatives*. URL: http://www.oecd.org/document/18/0,3746,en_2649_34857_2751250_1_1_1_1,00.html (дата звернення: 02.10.2021).
9. Schefer K. *Corruption and the WTO Legal System*. Working Paper. 2008. № 15. 44 p.
10. *Trade and the Fight against Corruption*. Opinion 2005-12-21 № 100-457-05. National Board of Trade of Sweden, 2005. URL: http://www.kommers.se/upload/Analysarkiv/Arbetsomr%C3%A5den/WTO/Handel%20och%20god%20samh%C3%A4llsstyrning/Trade_and_the_Fight_against_Corruption.pdf (дата звернення: 02.10.2021).
11. *OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions signed on 17 December 1997*. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/polju/en/EJN224.pdf (дата звернення: 02.10.2021).
12. *OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions, Consultation Paper*. Review, 2008. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/18/25/39882963.pdf> (дата звернення: 02.10.2021).
13. Heimann F. *TI Comments on OECD Consultation Paper*. Berlin: Transparency International, 2008. 48 p.