

УДК 328.185:061.1:343.35
DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.4>

Р. Ю. Половинкіна

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри теорії, історії держави і права та міжнародного права
Класичного приватного університету

РОЛЬ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У БОРОТЬБІ З КОРУПЦІЄЮ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Статтю присвячено комплексному аналізу діяльності міжнародних організацій у боротьбі з корупцією. Визначено роль міжнародних організацій у сфері запобігання корупції та встановлено правову природу конвенцій, декларацій і актів, які приймаються всесвітніми інституціями проти хабарництва. Розглянуто межі і компетенцію міжнародних організацій під час розробки програм, документів антикорупційного законодавства. Наведено головні доктрини і наукові позиції та проведено аналіз міжнародного законодавства. З'ясовано, що неурядові міжнародні організації грають одну із головних ролей у боротьбі із корупцією.

Автором було удосконалено класифікацію міжнародних організацій за колом членів. Проаналізовано діяльність *Transparency International*, виявлено, що найбільш відомими проектами організації є Індекс сприйняття корупції та Глобальний корупційний барометр. З'ясовано, що в рамках роботи GRECO було прийнято основні правові інструменти для протидії корупції. Розглянуто унікальність GOPAC, яка є єдиною міжнародною мережею парламентаріїв, орієнтованих виключно на боротьбу з корупцією. Визначено, що на рівні із Глобальним договором ООН діють й інші інституції в рамках ООН, які займаються питаннями хабарництва.

Автором в рамках регіональних міжнародних організацій проти корупції було проаналізовано діяльність Антикорупційної мережі для Східної Європи та Центральної Азії, Організації Американських держав, Регіональної антикорупційної ініціативи для Південно-Східної Європи. Сформовано критерії ефективності міжнародних антикорупційних організацій.

Ключові слова: корупція, міжнародна організація, регіональна міжнародна організація, законодавство у сфері боротьби із корупцією.

Постановка проблеми. Коруптивність всіх секторів економіки і політики є проблемою не тільки однієї держави, а і світу в цілому. Саме тому роль міжнародних організацій з кожним роком стає вагомішою у питаннях боротьби із хабарництвом. Значним поштовхом у процесі розроблення міжнародного договору по боротьбі з корупцією стала Резолюція 3514 Генеральної Асамблеї ООН «Про заходи проти корупції, що практикуються транснаціональними та іншими корпораціями, їх посередниками та іншими причетними до цього сторонами» від 15.12.1975 р. Однак прийняття документа було відкладено на невизначений строк.

Перша міжнародна конференція з питання боротьби з корупцією та органі-

зованою злочинністю проходила у Вашингтоні (США) в 1982 р. На Восьмому конгресі ООН, який відбувся у Гавані (Куба) у 1997 р., затверджено ряд рекомендацій щодо подолання корупції. Наступним кроком стала підготовка Секретаріатом ООН рекомендації «Практичні методи боротьби із корупцією» та прийняття резолюції «Корупція у сфері державного управління».

Варто зазначити, що спеціальними комітетами ООН прийнято ряд резолюцій та декларацій, присвячених питанням боротьби з корупцією та хабарництвом (Резолюція 1995/14 ЕКОСОР від 24.07.1995 р., Резолюція 51/191 від 16.12.1996 р., Резолюція 55/61 від 22.01.2001 р. та інші). Це спричинило розвиток міжнародного руху і створення спеціалізованих організацій, метою яких стало розроблення правових

засобів проти корупції і співробітництво у виявленні та попередженні хабарництва.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогодні проблема вироблення міжнародного інструментарію боротьби з корупцією привертає увагу багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема, В. Алшилера, М. Буроменського, А. Візіра, М. Данількевича, А. Домбругова, Г. Душейка, Н. Кимлик, А. Комарова, А. Мацка, С. Петрашка, Н. Пронюка, С. Стеценка, О. Ткаченка, І. Нуруллаєва, М. Хаттера, І. Яцківа та інших. Водночас комплексний аналіз діяльності міжнародних організацій у сфері вироблення інструментарію для боротьби із корупцією та хабарництвом не проводився.

Мета статті – визначити роль міжнародних організацій у сфері запобігання корупції та встановити правову природу конвенцій, декларацій і актів, які приймаються всесвітніми інституціями проти хабарництва.

Виклад основного матеріалу. Слідуючи за думкою Попова Г., варто підкреслити, що основними напрямками міжнародної взаємодії у сфері запобігання і протидії корупції є: практичний, інформаційно-освітній, нормотворчий [1]. Уряди країн світу на підставі міжнародних угод можуть надавати правову допомогу у розслідуванні, наданні доказів та виконанні інших процесуальних дій (прим. практичний напрям). Міжнародні організації інформують з питань запобігання та протидії корупції (прим. інформаційно-освітній напрям) та створюють декларації, конвенції та угоди (прим. нормотворчий напрям).

Для визначення ролі міжнародних організацій необхідно здійснити їх класифікацію, використовуючи загальноприйняті критерії, а саме за колом членів:

- універсальні (загальні) міжнародні організації проти корупції;
- локальні міжнародні організації проти корупції.

До універсальних (загальних) міжнародних організацій проти корупції належать Transparency International – антикорупційна організація, заснована 1993 р. в Берліні. На офіційному сайті організації зазначається: «...від сіл в сільській Індії

до коридорів влади в Брюсселі, дає голос жертвам і свідкам корупції. Ми працюємо разом з урядами, бізнесом і громадянами, щоб зупинити зловживання владою, хабарництво і таємні угоди. Як глобальний рух з одним баченням ми хочемо, щоб світ був вільний від корупції. Через відділення в більш ніж 100 країнах і міжнародний секретаріат в Берліні ми ведемо боротьбу з корупцією, щоб втілити це бачення в життя» [2]. Організація найбільш відома розробленими проектами – Індекс сприйняття корупції та Глобальний корупційний барометр.

Індекс сприйняття корупції є щорічним індикатором корупції в державному секторі всіх країн світу. Для оцінки спираються на 13 опитувальників та експертні висновки для вимірювання корупції у державному секторі. Кожній із 180 країн присвоюється бал від нуля (дуже корумпований) до 100 (дуже чистий) (прим. – у 2018 році Данія – 1 місце (88 балів), Нова Зеландія – 2 місце (87 балів), Фінляндія – 3 місце (85 балів), Україна – 120 місце (32 бали).

Глобальний корупційний барометр – це опитування громадян на тему особистого досвіду корупції у повсякденному житті. Також Transparency International цікавило, чи готові люди змінити ситуацію. На підставі проведених досліджень було виявлено, що із 4 опитуваних 1 платив грошову винагороду державним службовцям для вирішення своїх особистих питань. Найбільш корумпованими структурами стали поліція та виборні посадові особи [2].

За даними Звіту Global Go To Think Index Tank за 2017 р., Transparency International була на 51-му місці зі 173 в рейтингу світових аналітичних центрів. І на першому місці серед 65 світових аналітичних установ, що займаються темою Відкритого та належного урядування.

Група держав проти корупції (GRECO – Group of States against Corruption) була створена в 1999 р. Радою Європи для контролю дотримання державами антикорупційних стандартів організації. Членство в GRECO, яке є розширеною угодою, не обмежується державами – членами Ради Європи. Будь-яка держава, що прийняла участь у розробці розширеної

часткової угоди, може приєднатися, повідомивши про це Генерального секретаря Ради Європи [3].

Діяльність GRECO включає:

- моніторинг відповідності антикорупційним стандартам Ради Європи;
- розроблення необхідних законодавчих, інституційних та практичних реформ;
- GRECO надає платформу для обміну передовим досвідом в галузі запобігання та виявлення корупції.

В рамках роботи GRECO прийнято основні правові інструменти, затверджені Радою Європи: Конвенція про кримінальну відповідальність за корупцію (ETS 173), Конвенція про цивільно-правову відповідальність за корупцію (ETS 174), Додатковий протокол до Конвенції про кримінальну відповідальність за корупцію (ETS 191), Двадцять керівних принципів проти корупції (Резолюція (97) 24), Рекомендація про кодекси поведінки державних посадових осіб (Рекомендація № R (2000) 10), Рекомендація про загальні правила боротьби з корупцією під час фінансування політичних партій та виборчих кампаній (Рекомендація Rec (2003) 4).

Підтримуючи думку І. Нуруллаєва, варто зазначити що GRECO активно і самостійно формує власну правову практику «юриспруденції», яка складається з тлумачення норм конвенцій Ради Європи про боротьбу з корупцією та практики антикорупційної політики держав-членів [4].

Всесвітня організація парламентаріїв проти корупції (GOPAC – Global Organization of Parliamentarians Against Corruption) – є міжнародним альянсом законодавців, які спільно працюють для боротьби з корупцією, зміцненням демократії та підтриманням верховенства закону. GOPAC унікальний тим, що є єдиною міжнародною мережею парламентаріїв, орієнтованих винятково на боротьбу з корупцією. Його члени представляють більше 50 країн у всіх регіонах світу. Це діючі, колишні або такі, яким було відмовлено в праві вступати на посаду, законодавці.

Модель програмування GOPAC використовує Глобальні цільові групи для просування порядку денного, визначених членством через регіональну пред-

ставницьку групу парламентаріїв, які відстоюють кожну тему. Правління GOPAC і Глобальний секретаріат підтримують Глобальні цільові групи за допомогою посібників, семінарів і нарощування потенціалу серед парламентаріїв у всьому світі. GOPAC може підтримати імплементацію законодавчих та наглядових змін у національних парламентах, з метою виявлення корупції, просування прозорого управління і створення підзвітної широкому загалу системи влади [5].

Глобальний договір ООН створено для мобілізації міжнародного руху стійких компаній і зацікавлених сторін для створення світу, який буде відповідати Десятьма принципам прав людини, а також у рамках угоди прийнято стратегічні заходи у сфері сталого розвитку, з акцентом на співпрацю та створення інновацій.

Слід звернути увагу, що головною ідеєю Глобального договору ООН є побудова корпоративної стійкості компаній, з метою їх відповідності основним обов'язкам в області прав людини, праці, навколишнього середовища та боротьби з корупцією. Десять принципів Глобального договору Організації Об'єднаних Націй впливають з: Загальної декларації прав людини, Декларації Міжнародної організації праці про основні принципи і права в сфері праці, Декларації з навколишнього середовища і розвитку і Конвенції ООН проти корупції.

Глобальний договір ООН створив ключові засади сталого розвитку світу, які побудовані на наступних принципах: Принцип 1: ділові кола повинні підтримувати та поважати захист проголошених на міжнародному рівні прав людини; Принцип 2: ділові кола повинні переконатися, що вони не замішані в порушеннях прав людини; Принцип 3: ділові кола повинні підтримувати свободу асоціацій і ефективне визнання права на ведення колективних переговорів; Принцип 4: ліквідація всіх форм примусової та обов'язкової праці; Принцип 5: ефективне викорінення дитячої праці; Принцип 6: ліквідація дискримінації у сфері праці та занять. Принцип 7: ділові кола повинні підтримувати обережний підхід до вирішення екологічних проблем; Принцип 8: робити іні-

ціативи, спрямовані на підвищення відповідальності за стан навколишнього середовища; Принцип 9: заохочувати розвиток і розповсюдження екологічно чистих технологій [6].

Принцип 10 Глобального договору ООН присвячений питанню боротьби із корупцією, а саме «ділові кола повинні боротися з корупцією у всіх її формах, включаючи здирництво і хабарництво» [6]. Як зазначається в аналітичній довідці «Боротьба з корупцією. Роль бізнесу», для реалізації цього положення компаніям рекомендують зробити наступні кроки: запровадження антикорупційної політики на рівні компанії; моніторинг та звітування про реалізацію таких політик, в тому числі з демонстрацією кейсів та конкретних прикладів; об'єднання зусиль з іншими гравцями ринку всередині галузі [7].

На рівні із Глобальним договором ООН діють й інші інституції, як-от: Ініціатива щодо повернення викрадених активів (StAR) – Всесвітній банк і УНП ООН, Програма розвитку ООН (ПРООН), Економічна комісія ООН для Африки (UNECA), Управління ООН з наркотиків та злочинності (УНЗ ООН).

Інші міжнародні організації так чи інакше впливають на формування антикорупційної політики. Всесвітній економічний форум – міжнародна організація державно-приватного співробітництва, яка формує глобальні, регіональні та галузеві програми на початку кожного календарного року. Міжнародний валютний фонд та Всесвітній банк фінансують проекти, які покликані узгоджувати найгостріші глобальні виклики світу, регіональні проблеми в місцевому контексті та галузеві перетворення.

Інтерпол та Цільова група з фінансових заходів по боротьбі з відмиванням грошей займаються пошуком доказової бази, проводять розслідування злочинів, притягнення злочинців до кримінальної відповідальності.

До Регіональних міжнародних організацій проти корупції належить Антикорупційна мережа для Східної Європи та Центральної Азії (Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia – ACN) – регіональна інформаційна програма робо-

чої групи Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) з питань хабарництва. Головною метою є підтримка своїх країн-членів у їхніх зусиллях щодо запобігання та боротьби з корупцією. Організація забезпечує регіональний форум для сприяння антикорупційній діяльності, обміну інформацією, розробці передового досвіду та координації дозорів. ACN здійснює діяльність на загальних зборах та конференціях, субрегіональних ініціативах та тематичних проектах.

Програма роботи – ACN підтримує країни-учасниці у їхніх антикорупційних реформах, зокрема, у практичній реалізації антикорупційних заходів та ефективного застосуванні антикорупційних законів [8].

31 країна – учасниця Ініціативи в Азіатсько-Тихоокеанському регіоні взяла на себе зобов'язання щодо боротьби з корупцією, результатом якої стала спільна розробка – Антикорупційний план дій для Азії і Тихоокеанського регіону – та співпраця над її реалізацією. План дій визначив цілі та стандарти сталого захисту від корупції в економічній, політичній та соціальній сферах країн регіону. Ініціатива підтримує зусилля урядів країн-членів через три механізми:

- сприяння політичному діалогу через зустрічі та конференції керівної групи;
- аналіз політики, включаючи тематичні огляди та аналіз;
- регіональні семінари [8].

Організація Американських держав (ОАД) є найстарішою регіональною організацією в світі, яка була створена під час роботи Першої міжнародної конференції американських держав у період з жовтня 1889 р. по квітень 1890 р. у Вашингтоні. У часі нарад схвалено утворення Міжнародного союзу американських республік і підготовлено підґрунтя для створення мережі положень і інститутів, які стали називатися міжамериканською системою, яка стала найстарішою міжнародною інституційною системою.

Метою створення організації стало досягнення серед своїх держав-членів, як це передбачено в статті 1 Статуту, «порядку світу і справедливості, сприяти їх солідарності, зміцнювати їх співпрацю

і захищати їх суверенітет, територіальну цілісність та незалежність» [9]. Організація використовує чотиристоронній підхід для ефективного здійснення своїх основних цілей, заснованих на її основних засадах: демократії, права людини, безпеки і розвитку.

Боротьба з корупцією є ключовим аспектом демократичного здійснення влади, необхідного відповідно до Міжамериканської демократичної хартії, і, таким чином, є пріоритетним питанням для всіх держав – членів ОАД [9]. В рамках Організації американських держав були створені Місія з підтримки боротьби з корупцією і безкарністю в Гондурасі (МАССІН), Департамент правового співробітництва, Антикорупційний комітет. Правовим механізмом боротьби із хабарництвом стала Міжамериканська конвенція проти корупції та Механізм подальшого контролю за виконанням Міжамериканської конвенції проти корупції (MESICIC).

Регіональна антикорупційна ініціатива для Південно-Східної Європи (Regional anti-corruption initiative – RAI) підготувала порівняльне дослідження і методологію, що описує поточний стан справ в країнах – членах Регіональної антикорупційної ініціативи в області антикорупційного законодавства. 13–14 листопада 2014 року Регіональна антикорупційна ініціатива та Рада регіонального співробітництва розробили посібник з розвитку і цілісності (SELDI). Також проведено Регіональну конференцію з проблем належного врядування та антикорупційної політики, підсумком якої стало прийняття Методології оцінки законів про протидію корупції.

Нещодавно Секретаріат RAI у співпраці з УНЗ ООН розробив Регіональну програму Південно-Східної Європи щодо зміцнення потенціалу органів по боротьбі з корупцією та громадянського суспільства в боротьбі з корупцією та сприяння процесу огляду Конвенції ООН проти корупції [10].

Розгалужену мережу регіональних міжнародних організацій було створено у африканському регіоні, а саме Спільнота з питань розвитку країн півдня Африки, Економічне співтовариство країн Західної Африки, Мережа африканських парламентаріїв проти корупції, Африкан-

ський Союз, Група Африканського банку розвитку. Мета діяльності цих організацій спрямована на розробку антикорупційної стратегії та вироблення плану дій щодо подолання хабарництва.

На підставі вищевикладеного пропонуємо виділити критерії ефективності діяльності міжнародних організацій у боротьбі з корупцією:

- незалежність означає, що міжнародні організації у своїй діяльності повинні бути вільними від політики, бізнес еліт;
- спеціалізація міжнародних організацій у сфері боротьби із корупцією;
- незалежна професійна підготовка включає в себе розроблення та впровадження професійних програм для службовців, які будуть займатись антикорупційною діяльністю.

Висновки і пропозиції. Отже, можна зробити висновок, що мета міжнародних організацій у боротьбі з корупцією полягає у розробці політики, яка сприяє процвітання, рівності можливостей і благополуччя для держав, громадянського суспільства та громадян. Разом з урядами, політиками і громадськістю міжнародні організації працюють в рамках зустрічей та конференцій над встановленням міжнародних норм і пошуком заснованих на фактичних даних рішень ряду соціальних, економічних та екологічних проблем, що пов'язані із корупційними ризиками. Від поліпшення економічних показників і створення робочих місць до розвитку сильної освіти і боротьби з ухиленням від сплати податків на міжнародному рівні. Міжнародні організації вживають заходи боротьби з корупцією через прийняття односторонніх зобов'язань на національному рівні, добровільних зобов'язань окремих фірм, створення національних законів, спрямованих проти корупції, сертифікацію фірм з метою припинення незаконних виплат, розробку кодексів поведінки, укладення міжнародних угод по боротьбі з корупцією.

Список використаної літератури:

1. Попов В.Г. Міжнародне-правове регулювання взаємодії у сфері запобігання і протидії корупції. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*, 2012. № 1(27). С. 135–142.

2. Transparency International : офіційний веб-сайт. URL: <https://www.transparency.org/about> (дата звернення: 15.05.2019).
3. Group of States against Corruption : офіційний веб-сайт. URL: <https://www.coe.int/web/guest> (дата звернення: 15.05.2019).
4. Нуруллаєв І.С.О. Міжнародно-правове співробітництво в системі Ради Європи у боротьбі з корупцією : автореф. дис. на здобуття канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 «Міжнародне право». Харків. 2008. 22 с. URL: http://dspace.nlu.edu.ua/tream/123456789/5541/1/Nurullaev_2008.pdf (дата звернення: 01.06.2019).
5. Global Organization of Parliamentarians Against Corruption : офіційний веб-сайт. URL: <http://goracnetwork.org/> (дата звернення: 15.06.2019).
6. United Nations Global Compact : офіційний веб-сайт. URL: <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission> (дата звернення: 15.06.2019).
7. Саприкіна М., Зінченко А. Аналітична довідка. Боротьба з корупцією. Роль бізнесу. Київ : ТОВ «Фарбований лист». 2011. 51 с. URL: http://csr-ua.info/csr-ukraine/wp-content/uploads/2014/04/Antikoruptsiya_sayt.pdf (дата звернення: 15.06.2019).
8. Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia : офіційний веб-сайт. URL: <https://www.oecd.org/corruption/asn/aboutthenetwork> (дата звернення: 15.06.2019).
9. Organization of American States : офіційний веб-сайт. URL: <http://www.oas.org/en/topics/corruption.asp> (дата звернення: 05.06.2019).
10. Regional anti-corruption initiative : офіційний веб-сайт. URL: <http://www.rai-see.org/> (дата звернення: 05.06.2019).

Polovynkina R. The Role of International Organizations in Fighting Corruption: the theoretical aspect

The article is devoted to a comprehensive analysis of the activities of international organizations in the fight against corruption. The role of international organizations in the field of prevention of corruption is determined and the legal nature of conventions, declarations and acts adopted by world institutions against bribery is established. Considered the boundaries and competence of international organizations in the development of programs, declarations, conventions, anti-corruption legislation. The paper presents main doctrines and scientific positions, which are concerned the corruption problem. Author made an attempt to analysis the international legislation. It has been found that non-governmental international organizations play a major role in the fight against corruption.

The author has improved the classification of international organizations by the membership. The analysis of Transparency International's activities revealed that the most prominent projects of the organization are the Corruption Perceptions Index and the Global Corruption Barometer. It was clarified that in the framework of the work of GRECO the basic legal instruments for combating corruption were adopted. The uniqueness of GOPAC, which is the only international network of parliamentarians, focused exclusively on combating corruption, is considered. It is determined that at the level of the United Nations Global Compact there are other UN bodies operating in the field of bribery.

The author, within the framework of regional international organizations against corruption, analyzed the activities of the Anticorruption Network for Eastern Europe and Central Asia, the Organization of American States, the Regional Anti-corruption Initiative for South-Eastern Europe. The author has improved the classification of international organizations by purpose. Formed criteria for the effectiveness of international anti-corruption organizations.

Key words: *corruption, international organization, regional international organization, anti-corruption legislation.*