

РОЗДІЛ ІІ. ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.26661/2786-5649-2024-2-03>

ІНСТИТУЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ: ПРАКТИКА ООН

Костоґриз Я. О.*кандидат юридичних наук,**перший заступник керівника**Солом'янська окружна прокуратура міста Києва**вул. Героїв Севастополя, 3А, Київ, Україна**orcid.org/0000-0002-1894-0952*

Ключові слова: *запобігання корупції, інституційні механізми, антикорупційна програма, соціальна справедливість, демократичні принципи, трудові відносини, трудова функція, економічний розвиток.*

Стаття присвячена дослідженню інституційних механізмів запобігання корупції в контексті практики Організації Об'єднаних Націй (ООН). Особлива увага приділяється аналізу Конвенції ООН проти корупції, яка є центральним міжнародним інструментом у цій сфері. Конвенція ООН проти корупції, ратифікована значною кількістю країн, пропонує всеосяжну та міждисциплінарну основу для запобігання, виявлення та боротьби з корупцією.

У статті детально розглядаються основні положення Конвенції, такі як вимоги до держав-членів щодо створення незалежних антикорупційних органів, впровадження заходів запобігання конфлікту інтересів, забезпечення прозорості та підзвітності в публічному секторі. Аналізується роль технічної допомоги, консультування та навчання, які надає ООН для зміцнення національних антикорупційних систем.

Розглянуто також важливість міжнародної співпраці в рамках Конвенції ООН проти корупції, зокрема у сфері повернення активів, що включає ефективне відстеження та повернення незаконно виведених коштів. Підкреслюється значення ініціатив з підвищення обізнаності та залучення громадянського суспільства до боротьби з корупцією, що забезпечує широку підтримку та залучення громадськості до антикорупційних заходів. Розглядаються приклади успішних антикорупційних програм, впроваджених за підтримки ООН, та їхній вплив на зниження рівня корупції в окремих державах. Досліджуються також труднощі та перешкоди, з якими стикаються країни при імplementації антикорупційних заходів.

У висновках статті наголошується на критичній важливості інституційних механізмів, визначених і підтримуваних ООН, для успішної глобальної боротьби з корупцією. Виконання положень Конвенції ООН проти корупції сприяє зміцненню правопорядку, забезпеченню соціальної справедливості та стійкому економічному розвитку, створюючи основу для прозорого та відповідального управління в усіх країнах-членах.

INSTITUTIONAL MECHANISMS TO PREVENT CORRUPTION: UNITED NATIONS PRACTICE

Kostohryz Ya. O.

Candidate of Legal Sciences,

First Deputy Head

Solomyan District Prosecutor's Office of Kyiv

Heroiv Sevastopolia str., 3A, Kyiv, Ukraine

orcid.org/0000-0002-1894-0952

Key words: *corruption prevention, institutional mechanisms, anti-corruption program, social justice, democratic principles, labor relations, labor function, economic development.*

The article is devoted to the study of institutional mechanisms for preventing corruption in the context of the United Nations (UN) practice. Particular attention is paid to the analysis of the UN Convention against Corruption, which is the central international instrument in this area. The UN Convention against Corruption, ratified by a large number of countries, offers a comprehensive and interdisciplinary framework for preventing, detecting and combating corruption.

The article examines in detail the main provisions of the Convention, such as the requirements for member states to establish independent anti-corruption bodies, implement measures to prevent conflicts of interest, and ensure transparency and accountability in the public sector. The role of technical assistance, advice and training provided by the UN to strengthen national anti-corruption systems is analyzed.

The importance of international cooperation under the UN Convention against Corruption, in particular in the area of asset recovery, including effective tracing and return of illegally withdrawn funds, is also considered. The importance of initiatives to raise awareness and engage civil society in the fight against corruption is emphasized, which ensures broad public support and involvement in anti-corruption measures. Examples of successful UN-supported anti-corruption programs and their impact on reducing corruption in individual countries are discussed. The difficulties and obstacles faced by countries in implementing anti-corruption measures are also analyzed.

The article concludes by emphasizing the critical importance of institutional mechanisms defined and supported by the UN for the successful global fight against corruption. The implementation of the UN Convention against Corruption contributes to the strengthening of the rule of law, social justice and sustainable economic development, creating a framework for transparent and responsible governance in all member states.

Вступ. Корупція є глобальною проблемою, яка підриває економічний розвиток, соціальну справедливість і демократичні принципи у всьому світі. В умовах зростаючої складності та масштабів корупційних схем, інституційні механізми запобігання корупції набувають особливої важливості. Організація Об'єднаних Націй (ООН) активно працює над розробкою та впровадженням ефективних стратегій боротьби з корупцією, сприяючи формуванню міжнародних стандартів і рекомендацій для країн-членів.

Метою статті є дослідити практику ООН у запобіганні корупції, аналізуючи ключові інструменти та механізми, які організація використовує для зміцнення інституційної спромож-

ності держав у цій сфері. Розглянути, як впровадження Конвенції ООН проти корупції, роль міжнародних антикорупційних органів, а також ініціативи, спрямовані на підвищення прозорості та підзвітності в державному управлінні.

Виклад основного матеріалу. Через багатогранну природу корупції, спосіб, у який держава вирішує реагувати на корупцію та корупційні ризики, обов'язково передбачає залучення різних державних та недержавних інституцій. Держави можуть реагувати через існуючі інституції, створювати нові або обирати комбінацію обох варіантів. Державам також необхідно уточнити повноваження та функції відповідних інституцій і визначити, як вони будуть взаємодіяти одна

з одною: іншими словами, держава повинна визначити свої інституційні механізми для боротьби з корупцією. Спробуємо проаналізувати зміст і мету статті 6 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції (UNCAC) – однієї з центральних статей Конвенції, яка вимагає від держав-учасниць забезпечити наявність органу або органів для запобігання корупції. Це обов'язкова стаття, яка тісно пов'язана з попередньою статтею (ст. 5) про політику і практику у сфері запобігання корупції та доповнює її.

Перш ніж перейти до детального аналізу необхідно наголосити, що взагалі передбачено статтею 6. Стаття 6 Глави II Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією «Орган або органи із запобігання та протидії корупції» вимагає, щоб:

По-перше, кожна Держава-учасниця відповідно до основоположних принципів своєї правової системи забезпечує існування органу чи органів, у відповідних випадках, які здійснюють запобігання корупції шляхом: а) проведення політики, зазначеної у статті 5 цієї Конвенції, та, у відповідних випадках, нагляду і координації здійснення цієї політики; б) підвищення рівня та поширення знань про запобігання корупції.

По-друге, кожна Держава-учасниця надає органу чи органам, зазначеним у пункті 1 цієї статті, необхідну незалежність відповідно до основоположних принципів своєї правової системи, з тим щоб цей орган чи органи могли виконувати свої функції ефективно і без будь-якого неправомірного впливу. Повинні бути забезпечені необхідні матеріальні ресурси та спеціалізований персонал, а також підготовка, яка може знадобитися такому персоналу для виконання своїх функцій.

І третє, кожна Держава-учасниця повідомляє Генеральному секретарю Організації Об'єднаних Націй назву та адресу органу або органів, які можуть надавати допомогу іншим Державам-учасницям у розробці та здійсненні конкретних заходів щодо запобігання корупції [1].

Це фундаментальний документ у організації системи протидії корупції, тому ми так детально звертаємо на нього увагу. І досліджуємо наслідки для формування державної політики, які випливають з імплементації статті 6. Окрім зосередження уваги на превентивних антикорупційних органах, стаття 6 зазначає декілька функцій, які вони повинні виконувати, а саме: реалізація, координація та нагляд за антикорупційною політикою, а також збільшення та поширення знань про запобігання корупції. Крім того, держави-учасниці зобов'язані надати органу або органам не тільки необхідну незалежність для виконання своїх функцій, але й ресурси, необхідні для цього. Ці зобов'язання мають низку наслідків для формування державної політики.

Розбиваючи статтю 6 на окремі компоненти та пов'язуючи їх з політичними процесами, маємо на меті виокремити деякі ключові міркування для політиків, керівників державних установ та донорів, які підтримують країни в імплементації Кримінальної конвенції ООН з протидії корупції. По-перше, у статті 6 йдеться про низку ключових функцій, які повинен виконувати превентивний орган або органи. Що стосується першої з них – здійснення антикорупційної політики – важливо розуміти, що превентивна антикорупційна політика стосується широкого спектру превентивних заходів, зазначених у Главі II. Зазвичай вони не називаються «антикорупційною політикою» [2], а радше стосуються конкретного сектору або регуляторного режиму: державних закупівель, доброчесності, прозорості, політики доступу до інформації тощо. Насправді, одна державна установа не може ефективно впроваджувати ці політики. Скоріше, вони вимагають взаємодії кількох відомств.

Впровадження антикорупційної політики на практиці часто є складним завданням, оскільки вона зачіпає багато інституцій одночасно і має багато опонентів. Крім того, ефективна реалізація антикорупційної політики вимагає структурованих і систематичних процесів комунікації, навчання та моніторингу з чітко визначеними ролями та обов'язками. Враховуючи все це, державам-учасницям необхідно призначити різні внутрішньовідомчі механізми нагляду повинні існувати в усіх установах, які беруть участь у реалізації конкретної антикорупційної політики, з метою моніторингу виконання ними своїх обов'язків і досягнення конкретних цілей. Такий нагляд має бути частиною регулярного моніторингу ефективності.

Нагляд на міжвідомчому рівні корисний для відстеження загального впливу конкретної антикорупційної політики шляхом моніторингу діяльності всіх залучених до неї установ [4]. З огляду на те, що в державі існує кілька політик, спрямованих на боротьбу з корупцією, різні інституції можуть відповідати за нагляд за ними (наприклад, підрозділ з питань політики закупівель – за політику закупівель, національна рада з питань прозорості – за доступ до інформації тощо).

А в свою чергу нагляд на національному рівні може використовуватися у випадку, якщо держави-учасниці мають комплексну національну антикорупційну стратегію [3]. Це завдання, на відміну від попередніх, може бути покладене на центральну національну установу. Такий підхід також може бути корисним для відстеження загальних результатів діяльності країни у сфері запобігання корупції, виявлення вузьких місць, визначення пріоритетів і потенційного звітування

про дотримання вимог Конвенції та інших міжнародних зобов'язань. Очевидно, що в багатьох країнах здійснення цього необхідного, але складного нагляду може вимагати поступового підходу відповідно до інституційної спроможності.

Третьою функцією, покладеною на орган або органи, описані в статті 6, є координація реалізації антикорупційної політики. Це важливо з огляду на той факт, що до реалізації антикорупційної політики залучено багато державних інституцій. З точки зору державної політики, розмежування між координацією впровадження політики та координацією нагляду за впровадженням політики є корисним, особливо тому, що ці різні функції, ймовірно, будуть покладені на різні інституції.

Необхідно наголосити на тому, що при створенні координаційних механізмів слід керуватися двома ключовими питаннями: 1) координація для чого? і, 2) координація між ким? [7] На етапі реалізації конкретної політики запобігання корупції може знадобитися координація між різними відомствами-учасниками для розробки спільних комунікаційних стратегій і матеріалів, а також для створення механізмів нагляду. Якщо країна також визначила комплексну національну антикорупційну стратегію, координація її реалізації є складним завданням, і найкраще її здійснювати в рамках відомства або підрозділу виконавчої влади, який має потенціал і політичну вагу для того, щоб змусити інші державні установи співпрацювати з ним. На етапі нагляду координація необхідна для збору, обміну та аналізу інформації, обміну досвідом, засвоєння уроків і розробки заходів щодо виправлення ситуації, якщо це необхідно. У випадку конкретних превентивних політик провідна роль у виконанні цих функцій може бути покладена на відповідний підрозділ з питань державної політики (наприклад, підрозділ з питань державних закупівель, підрозділ з питань публічної етики або подібний підрозділ) [4]. І навпаки, координація нагляду за широкою національною антикорупційною стратегією може бути покладена на агентство, яке знаходиться або на відстані витягнутої руки від уряду, або є автономним. У будь-якому випадку, він повинен мати достатній політичний вплив та інституційну спроможність, щоб закликати до співпраці всі державні установи, які беруть участь у процесі. При цьому не слід забувати, що міжінституційна координація, як правило, стикається з проблемами через обмеженість інституційних можливостей, інституційну конкуренцію, а також значні транзакційні витрати.

Четверта функція статті 6 стосується поглиблення та поширення знань про запобігання корупції. Враховуючи численні потреби та можливості для досліджень у сфері запобігання корупції,

не є ані керованим, ані корисним зосередження дослідницьких зусиль лише в одній державній організації. Замість цього слід заохочувати різні державні та приватні установи до проведення досліджень, хоча слід докласти особливих зусиль для збору інформації в легкодоступних, можливо, централізованих місцях. Далі необхідно визначити мету і цільову аудиторію для поширення цих знань. Поширення знань серед аудиторії публічного сектору можна доручити централізованому державному або напівдержавному підрозділу, установі чи органу, можливо, тому самому, який відповідає за збір знань про корупцію. Цей тип управління знаннями державного сектору щодо запобігання корупції повинен бути тісно пов'язаний з координаційним та наглядовим органом або органами [3]. З іншого боку, знання, спрямовані на широку громадськість, як правило, можуть мати багато різних інституцій, більшість з яких часто вже існують, з реалізацією таких політик, якщо вони мають бути ефективними.

Друга функція, описана в статті 6, стосується нагляду за антикорупційною політикою. Нагляд допомагає підвищити ефективність імплементації, забезпечуючи зворотний зв'язок щодо запланованих результатів і результатів, а також шляхом виявлення труднощів і коригувальних дій. Проте нагляд є чи не найслабшим аспектом існуючих антикорупційних зусиль у всьому світі. З огляду на те, що в реалізації антикорупційної політики на різних рівнях державного управління беруть участь численні інституції, важливо переглянути поняття нагляду, щоб відобразити всі складнощі, що виникають при цьому. Ми пропонуємо розрізнити різні види нагляду, а саме: різні цілі, такі як створення та підтримка підтримки антикорупційних реформ, інформування громадськості про наслідки політики та заходів щодо запобігання корупції, а також підвищення обізнаності громадян. Деякі уряди [5] поклали функції громадської освіти та поширення знань на спеціалізовані антикорупційні органи, але такі механізми видаються обмеженими в масштабах через обмеженість потенціалу, а отже, неприйнятними для великих і переважно сільських країн. Альтернативою для держав-учасниць є створення коаліцій з громадянським суспільством та засобами масової інформації для інформування громадськості. Однак уряди повинні забезпечити, щоб громадянське суспільство та ЗМІ могли вільно виконувати цю функцію та мали доступ до відповідної інформації.

Нарешті, стаття 6 вимагає, щоб антикорупційний орган або органи були наділені необхідною незалежністю, а також необхідними матеріальними ресурсами і спеціалізованим персоналом для ефективного виконання своїх функцій. Концепція необхідної незалежності вимагає аналізу

в конкретному контексті. Зокрема, необхідно враховувати конкретні функції, які покладені на превентивний орган або органи, а також політичний і правовий контекст, в якому вони працюють.

У контексті порушеного питання пропонуємо розглядати організаційну, функціональну та фінансову незалежність. Тип незалежності, який є необхідним та обґрунтованим, варіюється залежно від функцій і залежить від відповідних інституційних механізмів країни. Уряди також повинні прийняти політичне рішення про виділення необхідних матеріальних ресурсів і запропонувати спеціальні навчальні програми для персоналу. Ці питання мають вирішальне значення для життєздатності та ефективності органу або органів, що запобігають корупції, але, швидше за все, не будуть вирішені в багатьох країнах, що розвиваються, які не мають необхідних ресурсів.

Уважне прочитання статті 6, її тісний зв'язок зі статтею 5 та короткий систематичний аналіз наслідків для її імплементації на національному рівні продемонстрували складність поставленого завдання. Стаття 6 визнає численні інституційні механізми, які вже існують у державах-учасниках для запобігання корупції. Вона також визнає, що державам-учасникам необхідно (пере)визначити існуючі або додаткові інституційні механізми відповідно до правової та інституційної систем країни. Незважаючи на це, в деяких країнах і серед деяких експертів з'явилося досить вузьке тлумачення статті 6, яке полягає в тому, що вони закликають до створення лише одного спеціалізованого антикорупційного органу. Також все ще існує тенденція, в тому числі серед донорів, до створення єдиної інституції, відповідальної за запобігання корупції, правоохоронну діяльність та підвищення обізнаності, за прикладом успішних моделей спеціалізованих багатоцільових антикорупційних агентств у Гонконгу та Сінгапурі [2]. Така тенденція викликає занепокоєння, враховуючи, що багато країн мали досить негативний досвід у спробах повторити ці історії успіху. У документі стверджується, що в контексті статті 6 державам-учасникам необхідно покласти перелічені функції на різні інституції. При цьому

вони повинні керуватися тим, що спочатку визначають, що вони хочуть зробити, а потім – як вони хочуть це зробити. Виходячи з цього, вони можуть визначити найбільш підходящу установу для виконання тієї чи іншої функції. Для цього може знадобитися більш чітке визначення різних інституційних мандатів та аналіз інституційної ієрархії. Краще розуміння того, як різні інституції взаємодіють між собою, є корисною передумовою для визначення інституційних механізмів запобігання корупції.

Висновки. Конвенція ООН проти корупції є ключовим інструментом у глобальній боротьбі з корупцією, забезпечуючи всеохоплюючу та міждисциплінарну основу для запобігання, виявлення та боротьби з корупційними проявами. Ратифікація цієї конвенції значною кількістю країн демонструє всесвітнє визнання необхідності координованих зусиль у протидії корупції.

ООН активно працює над впровадженням положень Конвенції, забезпечуючи технічну допомогу, консультування та навчання для зміцнення національних антикорупційних систем. Інституційні механізми, передбачені конвенцією, включають створення незалежних антикорупційних органів, впровадження ефективних заходів щодо запобігання конфлікту інтересів, а також забезпечення прозорості та підзвітності у публічному секторі.

Конвенція також наголошує на важливості міжнародної співпраці у сфері повернення активів, що сприяє ефективному відстеженню та поверненню незаконно виведених коштів. Значну роль відіграють ініціативи з підвищення обізнаності та участі громадянського суспільства у боротьбі з корупцією, що забезпечують широкую підтримку та залучення громадськості.

Таким чином, інституційні механізми, визначені та підтримувані ООН, є критично важливими для успішної боротьби з корупцією на глобальному рівні. Виконання положень Конвенції ООН проти корупції сприяє зміцненню правопорядку, забезпеченню соціальної справедливості та стійкому економічному розвитку, створюючи основу для прозорого та відповідального управління у всіх країнах-членах.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text.
2. Karen Hussmann, Hannes Hechler, Miguel Peñailillo Institutional arrangements for corruption prevention: Considerations for the implementation of the United Nations Convention against Corruption Article 6. URL: <https://www.u4.no/publications/institutional-arrangements-for-corruption-prevention-considerations-for-the-implementation-of-the-united-nations-convention-against-corruption-article-6.pdf>.
3. de Sousa, L. "European Anti-Corruption Agencies: Protecting the Community's financial interests in a knowledge-based, innovative and integrated manner", 2006. Lisbon: ISCTE available at <http://ancor-agenet.org/content/comparative/national%20assessment%20survey%20on%20acas%20a%20comparative%20perspective.pdf>.

4. Hussmann, K (ed.) “Anti-corruption policy making in practice – what can be learned for implementing article 5 of UNCAC” U4 Report Bergen: CMI/U4. 2007.
5. OECD “Specialised anti-corruption institutions. Review of models” Paris: OECD. 2008
6. UNODC “The global programme against corruption – UN anti-corruption toolkit” Vienna: UNODC. 2004
7. Keen, E. “Fighting corruption through education” COLPI Papers 1 Budapest: Constitutional & Legal Policy Institute. 2000. <http://www.osi.hu/colpi/files/COLPI1.pdf>.

REFERENCES

1. Konventsiiia Orhanizatsii Obiednanykh Natsii proty koruptsii. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text. [in Ukrainian]
2. Karen Hussmann, Hannes Hechler, Miguel Peñailillo Institutional arrangements for corruption prevention: Considerations for the implementation of the United Nations Convention against Corruption Article 6. URL: <https://www.u4.no/publications/institutional-arrangements-for-corruption-prevention-considerations-for-the-implementation-of-the-united-nations-convention-against-corruption-article-6.pdf>.
3. de Sousa, L. (2006). “European Anti-Corruption Agencies: Protecting the Community’s financial interests in a knowledge-based, innovative and integrated manner”, Lisbon: ISCTE available at <http://ancoragenet.org/content/comparative/national%20assessment%20survey%20on%20acas%20a%20comparative%20perspective.pdf>.
4. Hussmann, K. (ed.) (2007). “Anti-corruption policy making in practice – what can be learned for implementing article 5 of UNCAC” U4 Report Bergen: CMI/U4.
5. OECD (2008). “Specialised anti-corruption institutions. Review of models” Paris: OECD.
6. UNODC (2004). “The global programme against corruption – UN anti-corruption toolkit” Vienna: UNODC.
7. Keen, E (2000). “Fighting corruption through education” COLPI Papers 1 Budapest: Constitutional & Legal Policy Institute available at: <http://www.osi.hu/colpi/files/COLPI1.pdf>.