

УДК 343.35

Д.Г. ЗАБРОДА, канд. юрид. наук, доц.,
Кримський факультет Одеського державного
університету внутрішніх справ,

О.О. КАШКАРОВ, канд. юрид. наук,
ст. наук. співр., Кримський факультет Одеського
державного університету внутрішніх справ

ОСНОВНІ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНИХ ІНСТИТУЦІЙ, ВІДПОВІДАЛЬНИХ ЗА РЕАЛІЗАЦІЮ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Ключові слова: корупція, антикорупційна політика, орган, відповідальний за реалізацію державної антикорупційної політики, зарубіжний досвід

Корупція як соціальне явище притаманна будь-якому суспільству, будь-якій державі, жодна країна у світі сьогодні не може оголосити себе вільною від корупції. Однак окремим із них вдається ефективно протистояти цьому негативному явищу, у тому числі й завдяки запровадженню антикорупційної політики, її послідовній реалізації з використання усіх державних механізмів і можливостей громадянського суспільства.

Слід визнати, що досить високий рівень динаміки корупції у поєднанні з політичною нестабільністю останнього періоду позначилися на уповільненні темпів інтеграції нашої країни до Європейського Союзу та деяких інших міждержавних утворень, що мають на меті інтенсифікацію соціально-економічного розвитку в певному регіоні.

Крім цього, необхідно констатувати й наявність диспропорції між правовим та організаційним забезпеченням антикорупційної діяльності. Саме недоліки у реалізації національних та міжнародних правових актів, що визначають стандарти та механізм протидії цьому явищу, послаблюють імунітет нашого суспільства до корупції та супутніх їй явищ,

ведуть до непоправних змін як в ідеології, так і практиці реалізації державної влади.

До одного з пріоритетних напрямів покращання стану протидії корупції державними і галузевими програмами та концепціями віднесено вивчення досвіду боротьби з цим явищем в інших країнах світу та його впровадження в Україні. Однак, незважаючи на вказану обставину, втілення загальносвітових та міжнародних моделей (або їх конгломератів) щодо організації протидії корупції в нашій державі не відбулося. Залишилися невирішеними питання про приведення у відповідність національного антикорупційного законодавства до вимог ратифікованих Україною міжнародних конвенцій, не був створений самостійний орган для боротьби з корупцією, більшої прозорості та демократичності вимагають механізми реалізації публічної влади, є недосконалими управлінські технології формування не корупційної поведінки у представників влади тощо.

В той же час, у більшості держав світу з високим рівнем розвитку демократії та сильною владою деструктивний вплив корупції на суспільні процеси зменшується за допомогою заходів, серед яких важливе місце посідає система підтримання ризиків, пов'язаних із наслідками для осіб, що вчиняють корупційні правопорушення, залученням громадських інституцій для створення атмосфери нетерпимості до існування корупції на будь-яких щаблях публічної влади, авторитетних та принципових правоохоронних органів, на яких покладається обов'язок виявляти факти корупції та притягувати корупціонерів до юридичної відповідальності.

Отже, удосконалення вітчизняної системи протидії корупції можливе за умов комплексного аналізу існуючих систем організації боротьби з цим явищем у світі, виокремлення найбільш придатного для запровадження в нашій державі відповідного досвіду та розробки організаційно-правового механізму для його інтеграції в Україні.

Прагнення комплексно висвітлити проблеми, що виникають у зв'язку із застосуван-

ням економічних, політичних та правових засобів запобігання і протидії корупції, вимагає від науковців вивчення досвіду такої діяльності в інших державах.

Варто наголосити, що протягом останніх п'яти років з'явилася достатня кількість аналітичних матеріалів, у яких висвітлено досвід побудови систем антикорупційних структур як у державах Європи, так і в цілому у світі. Наприклад, за сприяння Організації економічного співробітництва і розвитку групою міжнародних експертів було підготовлено огляд моделей спеціалізованих інституцій з боротьби проти корупції. У ньому досить ґрунтовно проаналізовано інституційні основи (коло суб'єктів) реалізації антикорупційної політики у 14 державах: Албанії, Бельгії, Великобританії, Гонконгу, Іспанії, Литви, Латвії, Македонії, Норвегії, Румунії, Сінгапуру, Словенії, Франції, Хорватії [1].

В іншому огляді, розташованому на офіційному сайті Європейського Союзу наведено дані про антикорупційні установи Азербайджану, Албанії, Білорусі, Боснії і Герцеговини, Болгарії, Вірменії, Грузії, Угорщини, Казахстану, Киргизстану, Латвії, Литви, Молдови, Чорногорії, Польщі, Росії, Сербії, Словаччії, Словенії, Таджикистану, Туреччини, України, Косово (край, що управляється ООН), Узбекистану, Румунії, Хорватії, Чехії (усього – 26 країн) [2].

Також варто звернути увагу й на доробок науковців України та російськомовних держав щодо висвітлення відповідного досвіду формування й діяльності суб'єктів протидії корупції в інших державах. Наприклад, Є.В. Невмержицький, вивчав досвід Австрії, Бельгії, Великобританії, Італії, Литви, Латвії, Німеччини, Румунії, Словаччини, Угорщини, Нідерландів, Фінляндії, Франції, Чехії, Швеції, Швейцарської конфедерації; А.І. Рибак детально розглянув досвід Польщі; Р. Драгун – Чехії [3–5].

Нами досліджувалася антикорупційна практика спільної діяльності органів влади у Білорусі, Болгарії, Гонконгу, Індії, Італії, Казахстані, Китаї, Литві, Молдові, Нідерландах,

Канаді, Фінляндії, Німеччині, Пакистані, Північно-Африканській Республіці, Португалії, Росії, Сінгапурі, США, Угорщині, Франції, Японії [6].

Крім цього існують й інші ґрунтовні дослідження як корупції, так і інституцій, що їй протидіють. Наприклад, у працях вчених-антропологів висвітлено стан корупції та пропозиції щодо організації процесів її подолання у Росії, США, Індії, Великобританії, Таїланді, Філіппінах, Гані, Пакистані, Бірмі, Латвії, Румунії, Тунісі, Індонезії, В'єтнамі, Китаї, Гвінеї, Бразилії, Малаві, окремо на Балканах і Африці тощо [7].

В межах окремих публікацій, крім розглянутих раніше держав, висвітлювався й досвід антикорупційної діяльності Іспанії, Канади, Норвегії, Нігерії, Перу, Уганди, Філіппін [8–11].

Досвід запобігання і протидії корупції став предметом розгляду й у монографічних працях С.М. Алфьорова, О.М. Литвака, М.І. Мельника, М.І. Хавронюка, Л.А. Аркуші, В.Т. Білоуса, В.В. Дурдинця, С.С. Рогольського, О.В. Терещука, О.Ф. Долженкова, І.Р. Шинкаренка та деяких інших авторів. Звідси, метою статті є характеристика зарубіжного досвіду формування державних органів, відповідальних за реалізацію антикорупційної політики.

Вивчення основних положень наукових публікацій дозволяє зробити наступні узагальнення, що стосуються безпосередньо суб'єктів формування й реалізації антикорупційної політики:

- по-перше, конвенційними документами ООН, РЄ передбачено створення органу або органів, що запобігають корупції; органу, органів або особи, які спеціалізуються на боротьбі проти корупції за допомогою правоохоронних заходів;

- по-друге, формування й реалізація антикорупційної політики є однією з головних функцій таких інституцій;

- по-третє, важливими чинниками забезпечення ефективного функціонування таких органів є їхня незалежність, високий професіоналізм співробітників, належне правове врегулювання їхніх повноважень і діяльності,

достатнє фінансове, матеріальне, технічне й інформаційне забезпечення заходів, що повинні ними реалізовуватися; підтримка громадськості та мас-медіа;

– по-четверте, серед антикорупційних інституцій виділяють: багатоцільові органи, служби в структурі правоохоронних органів, у тому числі й спеціалізовані прокурорські, органи із запобігання корупції, розроблення політики та координування дій.

Отже, можна констатувати, що науковцями та експертами проведено значну роботу щодо аналізу державних структур, на які покладається обов'язки щодо реалізації антикорупційної політики; вироблено основні підходи щодо визначення потреби у їх створенні; системі підпорядкування, підзвітності і підконтрольності; обсягу повноважень та порядку їх реалізації тощо.

Варто погодитися із думкою О.О. Оніщука, який виділяє дві моделі побудови механізмів боротьби з корупцією: сінгапурську (азіатську) та шведську (європейську). Для першої притаманна суворя юридична відповідальність та контроль за суб'єктами корупційних діянь, в першу чергу вищого щабля. Друга модель характеризується широким громадським тиском на корупціонерів, а безпосередньо держава забезпечує зниження обмежень в економіці, максимальну свободу слова та прозорості у публічних справах, затвердження високих етичних норм, які висуваються перед чиновниками [12].

Тому з урахуванням орієнтування України на подальший розвиток у межах Європейського Союзу, вектори якого визначені у Плані дій Ради Європи для України у 2008–2012 рр., висновків ряду інших міжнародних організацій стосовно пропозицій щодо розбудови державних антикорупційних інституцій, пропонується висвітлити у першу чергу досвід держав-членів ЄС, а з урахуванням подібності правових систем й історичного досвіду побудови правоохоронної системи країн, що входять Співдружності незалежних держав, ГУ-АМу [13]. При цьому варто наголосити, що у цьому підрозділі розглядаються питання,

пов'язанні безпосередньо з реалізацією ДАП, а не загальні питання організаційних механізмів запобігання і протидії корупції.

Розгляд правового статусу антикорупційних інституцій країн – членів ЄС дозволяє зробити висновок про існування ряду підходів щодо побудови моделі інституалізації суб'єктів реалізації антикорупційної політики. В основу першої – централізованої – покладено принцип концентрації основних повноважень щодо реалізації державної антикорупційної політики в одному органі, як правило, не правоохоронному. Друга модель – *децентралізована* – передбачає розподіл таких повноважень серед правоохоронних та інших державних органів.

Прикладом впровадження *централізованої* моделі є створення спеціалізованих антикорупційних інституцій з питань антикорупційної політики у: Вірменії – Антикорупційна рада, Латвії – Бюро з попередження і боротьби з корупцією (KNAB), Киргизстані – Національна агенція з попередження корупції та Національна рада по боротьбі з корупції, Молдові – Координаційна Рада з питань боротьби з корупцією, Чорногорії – Управління антикорупційних ініціатив, Російській Федерації – Національна антикорупційна рада, Сербії – Антикорупційний комітет, Словенії – Комісія з попередження корупції, Косово – Агенція по боротьбі з корупцією, Україна – Уповноважений з питань антикорупційної політики (2009–2010 рр., з липня 2013 р.) [14].

Такі структури створюються з метою реалізації загальнодержавних антикорупційних стратегій, планів, програм; втілення у життя рекомендацій міжнародних організацій та експертів; максимальної концентрації зусиль різних державних органів і громадськості у питаннях масованого наступу на корупцію у державі в цілому, та в окремих сферах суспільного життя; посилення контролю за виконанням антикорупційних програм, підтримання міжнародного співробітництва у сфері формування транснаціональних антикорупційних механізмів.

Ініціаторами їх створення можуть бути: президент, парламент, уряд. Серед позитив-

них аспектів діяльності таких установ є колегіальне прийняття рішень, залучення до обговорення нагальних проблем представників державних органів, органів місцевої влади, громадськості, міжнародних експертів тощо. Реалізація повноважень щодо впровадження результатів діяльності цих органів здійснюється шляхом направлення пропозицій, доповідей, аналітичних матеріалів до президента держави, парламенту або уряду, а у разі отримання інформації про факти корупційних правопорушень – до уповноважених правоохоронних органів.

Децентралізований спосіб побудови системи інституцій, відповідальних за реалізацію ДАП є більш поширеним у Європі. За такою схемою частина повноважень у цій сфері поділяється між вищими органами державної влади (президент, парламент, уряд) та одним (декількома) державними органами, що мають правоохоронні функції.

Наприклад, можна виділити наступні антикорупційні структури, створені при: президенті (Казахстан – Комісія з попередження корупції та впровадження етики державної служби, Таджикистан – Управління по боротьбі з корупцією (Адміністрація Президента); парламенті (Болгарія – Антикорупційний Комітет Парламенту, Латвія – Парламентська Рада з попередження корупції і правопорушень, Литва – Антикорупційна комісія Парламенту, Македонія – Державна комісія запобігання корупції, Чорногорія – Парламентська Рада з попередження корупції і правопорушень); уряді (Туреччина – Рада з етики державних службовців); правоохоронних органах (Чехія – Антикорупційна Комісія (МВС), Польща – Департамент державного управління (МВС)); інших державних органах (Азербайджан – Комісія по боротьбі з корупцією при Державній Раді управління державної службою, Грузія – Міністр організації реформ, Україна – Департамент (Міністерство юстиції – до липня 2013 р.), Словаччина – Департамент по боротьбі з корупцією (Міністерство юстиції), Франція – Центральна служба запобігання корупції (Міністерство юс-

тиції), Румунія – Direktorat e Prokurororskoї служби при Вищому касаційному суді); міжвідомчих органах (Албанія – антикорупційна комісія і антикорупційна моніторингова група; Боснія і Герцеговина – Робоча група по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю) [15].

Ця форма організації дозволяє оперативніше реагувати на інформацію щодо фактів корупційних діянь, оскільки посадові особи і органи, що входять до складу таких інституцій, наділені правом вживати заходи припинення корупційної поведінки, забезпечувати притягнення осіб, винних у вчиненні корупційних правопорушень, до юридичної відповідальності, здійснювати координацію антикорупційної діяльності.

Серед основних завдань цих органів виокремлюють наступні: розроблення і координація виконання програм (планів, стратегій) боротьби проти корупції, оцінка їх результативності; узагальнення результатів розгляду скарг, розслідувань, заяв, практики запобігання корупції і правопорушень, виявлених державними органами і направлення пропозицій щодо розроблення методології превентивних заходів з боротьби проти корупції в публічних органах влади національного і регіонального рівнів та в приватному секторі; аналіз чинного законодавства, підготовка пропозицій щодо змін до законів та розроблення проектів нових законів та підзаконних актів; контроль за виконанням антикорупційного законодавства; просвітницька робота серед населення щодо прав осіб та етики, поширення інформації про тенденції та виявлені правопорушення у сфері корупції, проведення опитувань і аналізу суспільної думки; розроблення і координація програм міжнародної допомоги, координація міжнародної співпраці і аналіз досвіду інших країн; взаємодія із регіональними і міжнародними організаціями, що запобігають корупції, в тому числі й прийняття до виконання у встановленому порядку їх рекомендацій; надання правової підтримки жертв корупції, в тому числі й запровадження телефонних гарячих ліній, тренінгових центрів; проведення

наукових досліджень у сфері протидії корупції; формування антикорупційної культури та атмосфери нетерпимості до корупції та її проявів; розроблення етичних стандартів та модельних кодексів поведінки для публічних осіб; визначення найбільш корупціогенних галузей публічної та приватної сфери.

Вирішуючи проблему щодо утворення в Україні органу, відповідального за реалізацію державної антикорупційної політики, слід визначитися з його підпорядкуванням, порядком утворення, призначення і звільнення керівника, обсягом компетенції (в тому числі, й наявністю правоохоронних функцій), формами взаємодії з правоохоронними органами, органами державної і місцевої влади тощо.

Так, з урахуванням наявного досвіду, сутністю завдань, що повинні покладатися на цей орган пропонується визнати, що найбільш вдалим є його організація у вигляді спеціалізованого колегіального органу влади (комітет, комісію, раду), підпорядкованого Президенту України і підконтрольного Верховній Раді України.

Керівник цього органу повинен призначатися Президентом України за поданням Прем'єра-Міністра України і погоджуватися з Верховною Радою України. Його звільнення також потребує погодження з парламентом держави. Положення про цей орган повинно бути прийнято указом голови держави.

Серед його повноважень доречно виокремити такі: нормотворчі, координаційні, аналітичні, інформаційні, методичні, практично-реалізаційні.

Важливими завданнями цього органу повинні стати аналіз і моніторинг стану реалізації державної корупційної політики в цілому в державі та в окремих регіонах, підвищення кваліфікації керівників та осіб, які забезпечують її реалізацію в органах державної влади і місцевого самоврядування. Тому при ньому доречно створити навчально-науковий підрозділ (центр).

Взаємодія з правоохоронними та іншими державними органами повинна здійснюватися шляхом планування заходів із реалізації

антикорупційної політики, їх оперативному корегуванні, надання методичної допомоги у здійсненні конкретних антикорупційних заходів, координування спільної антикорупційної діяльності тощо.

Така модель цього суб'єкта протидії корупції дозволить оперативніше реагувати на зміни у корупційній ситуації у державі, прогнозувати їх, здійснювати корегування заходів, передбачених відповідними антикорупційними документами, в тому числі й координувати спільні антикорупційні заходи.

ЛІТЕРАТУРА

1. Клеменчич Г. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей. – Організація економічного співробітництва і розвитку, Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії / Г. Клеменчич, Я. Стусек. – ОСЕР, 2007. – 133 с.
2. Обзор антикоррупционных учреждений. – ЕС., 2010. – 117 с.
3. Невмержицький Є. В. Корупція в Україні: Причини, наслідки, механізми протидії : монографія / Є. В. Невмержицький. – К. : КНТ, 2008. – 368 с.
4. Рибак А. І. Державна політика боротьби з корупцією у Польщі: нормативно-інституційний аспект / А. І. Рибак // Гілея : зб. наук. праць. – 2011. – Вип. 50. – С. 717–725.
5. Драгун Р. Органи протидії корупції у Чеській Республіці / Р. Драгун // Вісник. – Львів, 2008. – Вип. 46. – С.240–244.
6. Заброда Д. Г. Адміністративно-правові проблеми взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією : монографія / Д. Г. Заброда, В. К. Колпаков. – Д. : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2007. – 176 с.
7. Паченков О. Коррупция, антикоррупция и позиция социального ученого (предисловие редакторов) / О. Паченков, И. Олимпиева // Борьба с ветряными мельницами? Социально-антропологический подход к исследованию коррупции / сост. и отв. ред. И. Б. Олимпиева, О. В. Паченков. – СПб. : Алетея, 2007. – 115 с.

8. Артемьев А. Б. Антропология коррупции : монография / А. Б. Артемьев ; [под ред. проф. С. А. Комарова]. – СПб. : Изд-во Юрид. ин-та (Санкт-Петербург), 2011. – 271 с.
9. Чемерис І. В. Зарубіжний досвід протидії корупції в системі державного управління / І. В. Чемерис // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 3 (12). – С. 110–118.
10. Романюк Б. В. Світовий досвід створення та функціонування інституцій з попередження та боротьби з корупцією / Б. В. Романюк // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2009. – № 22. – С. 3–12.
11. Сergygin S. S. Anticorruption policy: international experience / Sergygin S. S. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://Portal/Soc_Gum/Dtr_du/2009_3/files/DU309_46.pdf.
12. Поліщук К. Політика з попередження, подолання та запобігання корупції: Україна та світовий досвід / К. Поліщук // Магістеріум. – 2002. – Вип. 10: Політичні студії. – С. 43–51.
13. Онищук О. О. Деякі питання компаративістики у сфері запобігання та протидії корупції / О. О. Онищук // Юридичний вісник Причорномор'я. – 2011. – № 2 (2). – С. 174–184.
14. План дій Ради Європи для України 2008–2011 рр. : Директорат стратегічного планування Ради Європи 25 червня 2008 р. – К., 2008. – 28 с.
15. Постанова Кабінету Міністрів України «Питання Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики» : від 11.07.2013 р., № 484 // Урядовий кур'єр. – 13.07.2013. – № 124.

Заброда Д. Г. Основні моделі державних інституцій, відповідальних за реалізацію державної антикорупційної політики / Д. Г. Забрда, О. О. Кашикарров // Форум права. – 2013. – № 4. – С. 121–126 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_4_23.pdf

Охарактеризовано зарубіжний досвід формування державних органів, відповідальних за реалізацію антикорупційної політики. Проаналізовано основні моделі структур, на які покладають обов'язки вживати заходи щодо реалізації державної антикорупційної політики у більше ніж 40-ка державах світу. Запропоновано модель українського органу, відповідального за реалізацію державної антикорупційної політики.

Заброда Д.Г., Кашикарров А.А. Основные модели государственных учреждений, ответственных за реализацию государственной антикоррупционной политики

Охарактеризован зарубежный опыт формирования государственных органов, ответственных за реализацию антикоррупционной политики. Проанализированы основные модели структур, на которые возлагаются обязанности по реализации государственной антикоррупционной политики в более чем 40-ка странах мира. Предложена модель украинского органа, ответственного за реализацию государственной антикоррупционной политики.

Zabroda D.G., Kashkarov A.A. Basic Models of Government Agencies Responsible for Implementation of the State Anti-Corruption Policy

International experience shaping public bodies responsible for the implementation of anti-corruption policy characterized. The basic model structures which impose obligations to take measures for the implementation of the state anti-corruption policy in more than 40-countries around the world were analyzed. The model of the Ukrainian body responsible for implementation of national anti-corruption policy was made.