



*Броніслав РОЗВАДОВСЬКИЙ,
кандидат юридичних наук,
завідувач сектору з питань координації у сфері протидії корупції
управління проблем боротьби з корупцією
Департаменту з питань діяльності правоохоронних органів
Апарату Ради національної безпеки і оборони України*

АНТИКОРУПЦІЙНЕ ЗАКОНОДАВСТВО: ПРОБЛЕМИ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Ключові слова: запобігання та протидія корупції; інституційне забезпечення протидії корупції; координація діяльності уповноважених суб'єктів; спеціалізований антикорупційний орган.

Системний характер корупції в Україні визнано національними державними органами, міжнародними організаціями та підтверджується дослідженнями сприйняття поширеності корупції серед населення. Нагальним нині є зниження рівня корупції в країні шляхом запровадження нових механізмів ефективного запобігання й протидії корупційним правопорушенням, що потребує відповідного законодавчого та інституційного забезпечення.

Прийняття 11 червня 2009 року Верховною Радою України низки законів України: «Про засади запобігання та протидії корупції» [1], «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» [2] та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» [3] заклало підвалини формування нового антикорупційного законодавства.

Водночас науковці та фахівці-практики, які безпосередньо займаються питаннями протидії корупції, зокрема М. Хавронюк, А. Єрмак, В. Попович, Т. Якимець та інші, висловлюючи суттєві зауваження щодо практичного правозастосування окремих норм зазначених законів, вказують на недоліки інституційного забезпечення протидії корупції [4, 5].

Актуальність названої проблеми потребує переосмислення повноважень держав-

них інституцій у рамках нового антикорупційного законодавства. У цій статті ставиться за мету розглянути проблеми інституційного забезпечення протидії корупції у сучасних умовах, на основі теорії та зарубіжного досвіду розкрити підходи до створення антикорупційного органу згідно з вимогами міжнародно-правових актів.

На думку автора, інституційне забезпечення протидії корупції передбачає організацію державою узгодженої діяльності сукупності суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання та протидії корупції. Це включає визначення завдань і повноважень зазначених суб'єктів у цій сфері, наладження їх координації та взаємодії тощо.

Реалізація завдань, визначених антикорупційними стратегічними документами, надзвичайно ускладнюється тим, що до цього часу в Україні:

– не створено правоохоронного органу, відповідального за збір та аналіз інформації щодо корупційних правопорушень. У результаті цього жодна інституція не володіє повною та об'єктивною інформацією про стан корупції в країні, а це не дає змоги адекватно реагувати на проблему (МВС України обробляє в основному статистичну інформацію, що надходить з інших органів);

– відсутній дієвий механізм координації та взаємодії державних органів з реалізації

антикорупційних заходів правоохоронними методами;

– немає системи постійного моніторингу за змінами у сфері запобігання й протидії корупційним правопорушенням та виконанням інших відповідних заходів.

Останнім часом питання, пов'язані з цією проблематикою, постійно знаходиться в центрі уваги Ради національної безпеки і оборони (РНБО) України. Зокрема у рішеннях РНБО України від 21 квітня 2008 року «Про заходи щодо реалізації національної антикорупційної стратегії та інституційного забезпечення цілісної антикорупційної політики» [6], від 31 жовтня 2008 року «Про стан протидії корупції в Україні» [7] зазначалося: незадовільним є стан координації та контролю за діяльністю державних органів щодо запобігання й протидії корупції, невирішеними залишаються питання інституційного забезпечення цієї протидії.

Відповідно до Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» значно розширюється коло суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення, а це вимагає розмежування компетенції спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, передусім спецпідрозділів МВС України, Служби безпеки України, податкової міліції, та координації їх діяльності. Існуючі ж до цього часу державні інституції (комітети, міжвідомчі комісії і групи тощо), що опікуються проблемами протидії корупції на загальнодержавному рівні, засвідчили низьку ефективність з координаційних питань.

Отже, важливою проблемою у сфері запобігання та протидії корупції правоохоронними засобами в сучасних умовах є відсутність законодавчо визначеного спеціалізованого органу, на який поклалися б обов'язки щодо координації діяльності усіх інших державних і правоохоронних органів, задіяних у сфері протидії корупції. Розробка основних повноважень та формування такого органу має здійснюватись у контексті реформування кримінальної юстиції на основі єдиної концепції відповідно до вимог міжнародно-правових документів.

Наявність спеціалізованого органу щодо боротьби з корупцією передбачено ст. 36 Конвенції ООН проти корупції. Згідно з Кон-

венцією, такому органу забезпечується необхідна самостійність відповідно до основоположних принципів національної правової системи, щоб він міг виконувати свої функції ефективно й без будь-якого неналежного впливу [8]. Аналогічні вимоги до спеціалізованих органів із боротьби з корупцією містить ст. 20 Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією [9]. Обидві конвенції Україна ратифікувала 18 жовтня 2006 року [10, 11]. Подібні рекомендації були висловлені міжнародними експертами таких авторитетних організацій, як ОЕСР, ОБСЕ, USAID, GRECO та інших.

У Концепції реформування кримінальної юстиції України, прийнятій на засіданні РНБО України і затвердженій Указом Президента України від 8 квітня 2008 року [12], передбачено, що здійснення ефективної державної політики щодо протидії корупції потребує функціонування в системі кримінальної юстиції *спеціалізованого антикорупційного органу*, зокрема, з повноваженнями проведення досудового розслідування та координації діяльності у цій сфері.

Проте в зареєстрованих у Верховній Раді України законопроектах це положення майже не враховується або трактується дуже спрощено, відповідно до певних інтересів. Так, проект Закону України «Про Національне бюро антикорупційних розслідувань України» (реєстр. № 5031 від 29 липня 2009 року), що готується до розгляду у Верховній Раді України, теж має суттєві недоліки і не узгоджується з концепціями і програмами щодо реформування правоохоронних органів. Функції нового антикорупційного органу, згідно з основними положеннями цього законопроекту, звужені до «попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів, віднесених до його підслідності», що не відповідає зазначеній Концепції реформування кримінальної юстиції України і може призвести до ускладнення взаємодії між спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції.

Водночас проблема запобігання і протидії корупції носить міжвідомчий характер, у її вирішенні задіяно цілу низку державних органів, що належать до різних гілок влади. Різноманітність центрів, які ухвалюють

рішення у цій сфері, не забезпечує концентрації зусиль, включаючи правоохоронні органи, на зниженні рівня корупції. Однією із причин цього є недоліки правового регулювання діяльності суб'єктів, які здійснюють заходи із запобігання та протидії корупції, що спричинило розбалансованість їх компетенції, дублювання завдань і функцій. Це породжує деструктивну конкуренцію, що проявляється в існуванні окремих інформаційних баз даних, гонитві за показниками тощо. Велика кількість зазначених суб'єктів, без чіткого розмежування їх обов'язків та повноважень у цій сфері, обумовлює і дефіцит міжвідомчої взаємодії, що посилюється проблемами координації.

Виходячи з цього, вважаємо за необхідне включення до компетенції спеціалізованого антикорупційного органу, поряд з досудовим розслідуванням і кримінальним переслідуванням корупційних правопорушень, також інших важливих функцій, що передбачають систематичні аналітичні дослідження стану поширення й протидії корупції в країні, моніторинг та координацію діяльності державних органів у цій сфері, налагодження дієвої взаємодії спеціально уповноважених суб'єктів, вироблення стратегії й тактики реалізації правоохоронних антикорупційних заходів на загальнодержавному рівні. При цьому на законодавчому рівні повинно бути закріплено відповідні завдання і повноваження такого органу.

Заслугує також серйозної уваги питання незалежності спеціалізованого антикорупційного органу. Автори вказаного вище законопроекту пропонують зробити такий орган підконтрольним Верховній Раді України та підзвітним Кабінету Міністрів України і Президенту України у законодавчо визначених межах. Тобто цей орган, знаходячись під контролем трьох конституційних інституцій, водночас практично буде незахищеним від неправомірних політичних впливів. Враховуючи міжнародний досвід, цю норму необхідно виписати такими чином, щоб вона дала змогу уникнути неправомірного або політичного тиску на антикорупційний орган, забезпечити незалежність та ефективність його діяльності з дотриманням головного принципу верховенства закону і прав людини.

Сумнівними видаються пропозиції законопроекту щодо виключення спеціальних підрозділів із боротьби з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України з переліку спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції (ч. 4 ст. 3 Закону України «Про засади запобігання та протидію корупції»). Це суперечать основним положенням Концепції реформування Служби безпеки України, схваленої рішенням РНБО України і введеної в дію Указом Президента України від 20 березня 2008 року [13], та чинному законодавству. У зазначеній Концепції однією із функцій Служби безпеки визначено протидію «... корупції в органах державної влади, військових формуваннях і державних органах, уповноважених на боротьбу з корупцією» (п. 7 Концепції).

Відповідно до основних концептуальних положень розроблено проект нової редакції Закону України «Про Службу безпеки України» (реєстр. № 4839 від 16 липня 2009 року), який рекомендовано для внесення до Верховної Ради України і прийняття в першому читанні Тимчасовою спеціальною комісією Верховної Ради України з питань реформування Служби безпеки України та його законодавчого забезпечення. Серед основних завдань СБ України визначено: «протидія корупції в органах державної влади, в тому числі *органах і підрозділах уповноважених на боротьбу з корупцією*, військових формуваннях» (ст. 5 проекту Закону), що передбачає боротьбу з адміністративно караною та кримінально караною корупцією. Водночас, згідно з проектом Закону України «Про Національне бюро антикорупційних розслідувань України» і пояснювальної записки до нього, новий антикорупційний орган не займатиметься справами про адміністративні корупційні правопорушення.

До того ж це положення також ставить під сумнів ще одну пропозицію зазначеного законопроекту щодо внесення змін до ст. 112 Кримінально-процесуального кодексу України, а саме: віднесення справ про корупційні злочини, вчинені працівниками антикорупційного органу, до підслідності спеціальних підрозділів органів внутрішніх

справ. Вбачається, що досудове розслідування за такими справами має провадитися органами прокуратури.

У результаті огляду світових спеціалізованих інститутів із боротьби з корупцією можна виділити такі основні моделі організації антикорупційних органів [14]:

- *Багатоцільові агентства із боротьби з корупцією із повноваженнями правоохоронних органів.* У межах одного такого агентства поєднуються повноваження проведення розслідувань і розробка політики у цій сфері, аналітична діяльність та моніторинг, попередження корупційних правопорушень і взаємодія з громадськістю (наприклад, Гонконг, Сінгапур).

- *Спеціальні підрозділи із боротьби з корупцією в системі правоохоронних органів,* призначені для розслідування корупційних правопорушень і кримінального переслідування, з повноваженнями оперативно-розшукової та слідчої діяльності (Бельгія, Іспанія).

- *Органи щодо запобігання корупції, розробки політики і координації,* які займаються дослідженням корупції, моніторингом і координацією заходів з виконання антикорупційних програм, контролем у сфері конфлікту інтересів і декларування доходів, сприянням у проведенні освітніх заходів (Франція, Індія).

У багатьох країнах, що входять в Організацію економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), взагалі не існує спеціалізованих органів із боротьби з корупцією, цією діяльністю займаються існуючі правоохоронні інститути й органи державного управління.

У країнах з перехідною економікою були утворені структури із боротьби з корупцією різного типу. У Латвії і Литві створені відомства «гонконзького типу», в Румунії і Хорватії – спеціальні антикорупційні підрозділи поліції та прокуратури, в інших – інститути із запобігання корупції, розробки політики і координації у формі спеціальних комітетів (наприклад у Болгарії).

Невирішеність багатьох питань у сфері запобігання та боротьби з корупцією у нашій країні викликана відомчими бар'єрами та

відсутністю спільного бачення шляхів подолання цієї проблеми, що обумовлює необхідність посилення координуючої функції РНБО України. Зокрема, вирішення питань створення спеціалізованого антикорупційного органу, організації взаємодії державних і правоохоронних органів у сфері протидії корупції, удосконалення їх організаційно-штатних та управлінських структур, контролю за їх діяльністю видається можливим у рамках роботи Національного антикорупційного комітету [15, 16].

Цей конституційний орган при Президентові України має зайняти важливе місце серед інституцій у сфері запобігання і протидії корупції. Основними завданнями Національного антикорупційного комітету є здійснення системного аналізу стану корупції в Україні з метою визначення пріоритетних напрямів державної політики із запобігання і протидії злочинності та корупції, а також розробки нормативно-правових, інституційних, організаційних та інших заходів з її вдосконалення.

Таким чином, враховуючи нове антикорупційне законодавство, можна зробити висновок, що створення спеціалізованого антикорупційного органу з повноваженнями досудового розслідування та координації у цій сфері – важливий крок у розвитку вітчизняної системи правоохоронних органів на шляху інституційного забезпечення протидії корупції. Водночас проблеми протидії корупції необхідно вирішувати також шляхом:

- чіткого розподілу на законодавчому рівні функцій і повноважень державних органів, задіяних у протидії корупції, із збереженням оптимальної кількості їх зі спеціальними повноваженнями;
- зосередження зусиль насамперед на виявленні та припиненні корупційних правопорушень з боку високопосадовців, викриття корупційних мереж;
- більш широкого застосування комплексного підходу до організації антикорупційних заходів, що базується на глибокому аналізі корупційних ризиків у різних галузях;
- зміни критеріїв оцінки ефективності роботи слідчих та спеціальних підрозділів із боротьби з корупцією та організованою

злочинністю з кількісних показників на якісні – за отриманими результатами і змістовністю антикорупційних заходів;

– вдосконалення порядку та підвищення оперативності реагування на повідомлення контролюючих органів, громадян і засобів масової інформації про корупційні правопорушення посадових осіб органів державної влади та управління;

– розширення міжнародного співробітництва з питань боротьби із корупцією, що

включає прискорення підготовки і підписання міждержавних (міжвідомчих) угод щодо правових відносин та правової допомоги, поліпшення практичної взаємодії оперативних підрозділів з іноземними партнерами тощо;

– удосконалення професійного відбору, спеціальної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів правоохоронних органів, задіяних у сфері боротьби з корупцією.

Список використаних джерел:

1. Про засади запобігання та протидії корупції: закон України від 11 червня 2009 року № 1506-VI // Офіційний вісник України. – 2009. – № 53. – Ст. 1822.
2. Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень: закон України від 11 червня 2009 року № 1507-VI // Офіційний вісник України. – 2009. – № 53. – Ст. 1823.
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення: закон України від 11 червня 2009 року № 1508-VI // Офіційний вісник України. – 2009. – № 53. – Ст. 1824.
4. Хавронюк Н. Антикоррупция: «Как ни складывай детали – все выходит пулемет» / Н. Хавронюк // Юридическая практика. – 2009. – № 50 (625). – 15 декабря. – С. 6–7.
5. Ермак А. Призрак борьбы с коррупцией / А. Ермак, В. Попович, Т. Якимец // Юридическая практика. – 2009. – № 32 (607). – 11 августа.
6. Про заходи щодо реалізації національної антикорупційної стратегії та інституційного забезпечення цілісної антикорупційної політики: рішення Ради національної безпеки і оборони України від 21 квітня 2008 року, уведене в дію Указом Президента України від 5 травня 2008 року № 414 // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 81. – Ст. 598.
7. Про стан протидії корупції в Україні: рішення Ради національної безпеки і оборони України від 31 жовтня 2008 року, уведене в дію Указом Президента України 27 листопада 2008 року № 1101 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 92. – Ст. 3042.
8. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 49. – Ст. 2048.
9. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173) від 27 січня 1999 року // Офіційний вісник України. – 2006. – № 44. – С. 41. – Ст. 2939.
10. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції: закон України від 18 жовтня 2006 року № 251-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 50. – Ст. 496.
11. Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією: закон України від 18 жовтня 2006 року № 252-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 50. – Ст. 497.
12. Концепція реформування кримінальної юстиції України: затверджено Указом Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 27. – Ст. 486.
13. Концепція реформування Служби безпеки України: затверджено Указом Президента України від 20 березня 2008 року № 249/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 27. – Ст. 836.
14. Специализированные институты по борьбе с коррупцией: обзор моделей. Организация экономического сотрудничества и развития. Сеть по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.oecd.org>
15. Про утворення Національного антикорупційного комітету: указ Президента України від 26 лютого 2010 року № 275/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 16. – Ст. 732.
16. Питання Національного антикорупційного комітету: указ Президента України від 26 березня 2010 року № 454/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 23. – Ст. 926.

Броніслав РОЗВАДОВСЬКИЙ

**АНТИКОРУПЦІЙНЕ ЗАКОНОДАВСТВО:
ПРОБЛЕМИ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ**

Резюме

На основі аналізу положень антикорупційного законодавства, правозастосовної практики і зарубіжного досвіду розглянуто проблеми інституційного забезпечення протидії корупції в сучасних умовах, акцентовано увагу на координації діяльності уповноважених суб'єктів та визначено основні вимоги щодо формування спеціалізованого антикорупційного органу.

Бронислав РОЗВАДОВСКИЙ

**АНТИКОРРУПЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ:
ПРОБЛЕМЫ ИНСТИТУЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ**

Резюме

На основании анализа положений антикоррупционного законодательства, правоприменительной практики и зарубежного опыта рассмотрены проблемы институционального обеспечения противодействия коррупции в современных условиях, акцентировано внимание на координации деятельности уполномоченных субъектов и определены основные требования к формированию специализированного антикоррупционного органа.

Bronislaw ROZVADOVSKIY

**ANTICORRUPTION LEGISLATION:
ISSUES OF CORRUPTION COUNTERACTION INSTITUTIONAL PROVISIONS**

Summary

The problems of corruption counteraction in contemporary conditions at institutional level on the basis of anti-corruption legislation analysis as well as law-enforcement practice and foreign experience in this field are studied. At the same time special attention is paid to coordination of authorized subjects' activity and the key requirements for a specialized anti-corruption body establishment are identified.