

УДК 341.4:343.352

Романюк Богдан Васильович — Керівник Міжвідомчого НДЦ з проблем боротьби з організованою злочинністю при РНБО України, кандидат юридичних наук, доктор філософії, старший науковий співробітник, доцент, Заслужений юрист України

Світовий досвід створення та функціонування інституцій з попередження та боротьби з корупцією

У статті продовжується обговорення питань, пов'язаних зі створенням і принципами функціонування спеціалізованих інституцій з попередження та боротьби з корупцією, та дано короткий науково-аналітичний огляд їх структури і діяльності у країнах світу.

Ключові слова: корупція, досвід, попередження, боротьба, співробітництво, інституції.

Продовження. Початок у № 21.

Стаття, що пропонується, є продовженням попередньої статті, яка була опублікована в № 21 даного науково-практичного журналу, і присвячена висвітленню питань, пов'язаних зі створенням і принципами функціонування спеціалізованих інституцій з попередження та боротьби з корупцією [1].

Латвія. У 2002 році створено Бюро з попередження і боротьби з корупцією (Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs — **KNAB**). Бюро є багатфункціональним незалежним державним органом.

Глава Бюро призначається за поданням Кабінету Міністрів Президентом держави на п'ятирічний термін.

Штат Бюро нараховує більше 100 співробітників і в основному комплектується за рахунок колишніх співробітників правоохоронних органів та інших державних інститутів, а також незначною кількістю представників приватних структур.

До його функцій входять: проведення заходів запобігання корупційним проявам; розслідування справ про корупцію; проведення просвітницьких заходів.

До завдань Бюро належать: розробка та координація дій з виконання національної програми боротьби з корупцією; розробка методології проведення превентивних заходів по боротьбі з корупцією; аналіз розгляду скарг, результатів розслідувань правопорушень, виявлених державними органами, та направлення пропозицій щодо усунення недоліків у відповідні міністерства та відомства; аналіз чинного законодавства та вироблення пропозицій щодо його вдосконалення чи внесення змін; контроль за виконанням законів “Про попередження конфлікту інтересів на державній службі”, “Про фінансування політичних організацій (партій)” та інших нормативних актів, які окреслюють обов’язки держслужбовців; розгляд заяв і скарг громадян, проведення розслідування за запитами Президента, Уряду, Парламенту і Генерального прокурора; виявлення правопорушень і проведення розслідування злочинів, пов’язаних з корупцією у державних органах і фінансуванням політичних організацій; притягнення до адміністративної відповідальності державних чиновників і застосування санкцій за нежиття заходів щодо попередження корупції; координація національної політики в області боротьби з корупцією; просвітницька робота з населенням, що стосується їхніх прав, виявлених правопорушеннях у сфері корупції, проведення опитування та аналіз громадської думки; розробка і координація міжнародного співробітництва.

Зі сказаного доцільно виділити контроль за фінансуванням політичних партій. Цей контроль складається з ретельної перевірки партійних декларацій, бухгалтерських документів (у т. ч. зустрічні перевірки взаєморозрахунків), надходжень пожертвувань та інших дій, що стосуються дотримання законодавства. У разі виявлення порушень з фінансовими ресурсами (пожертвуваннями), вони перераховуються в дохід держави.

Правовий статус Бюро визначений Законом “Про Бюро з попередження і боротьби з корупцією”, кримінально-процесуальним та іншим законодавством. Працівники Бюро мають право проводити слідчі дії та вимагати надання допомоги іншими правоохоронними органами, застосовувати адмінсанкції, вимагати й отримувати безоплатно будь-яку інформацію від державних організацій та приватних структур, користуватися базами даних, вносити подання про вжиття заходів щодо припинення правопорушень, мати вільний доступ до державних, громадських та інших приміщень.

Бюро підпорядковується безпосередньо главі уряду та підзвітне йому. Громадський контроль за діяльністю Бюро здійснює Громадська консультативна рада.

Литва. У 2000 році створено багатоцільову структуру, яка називається *Спеціальна слідча служба* (Specialiųjų tyrimų tarnyba — *STT*).

Служба складається з головного офісу та відділень на місцях і нараховує більше 200 осіб. У більшості вона укомплектована працівниками, які мають досвід роботи у правоохоронних органах.

Директор Служби призначається на п'ятирічний термін Президентом за згодою Сейму (Парламенту). Перший заступник директора і заступник директора призначаються також Главою держави за поданням керівника Служби.

Відповідно до Закону “Про Спеціальну слідчу службу” вона виконує функцію попередження корупції; розслідування корупційних діянь і просвітництва.

До завдань Служби належать: створення національної системи попередження корупції; вивчення та аналіз чинного законодавства, яке стосується антикорупційної політики, з метою внесення пропозицій про його вдосконалення; збір та аналіз даних про корупцію і притягнення винних до відповідальності в межах своєї компетенції; координація дій і виконання Національної програми боротьби з корупцією; проведення спеціальної перевірки претендентів на державні посади; подання не менше двох разів на рік письмових звітів Президенту і Парламенту про результати своєї діяльності та пропозицій щодо підвищення ефективності своєї діяльності; розвиток міжнародних зв'язків у сфері боротьби з корупцією.

Повноваження працівників Служби визначені кримінально-процесуальним законодавством та законами “Про Спеціальну слідчу службу” і “Про оперативну діяльність”. Вони включають доступ до фінансової інформації, а також використання таких спеціальних заходів, як зняття інформації із засобів зв'язку, скрите спостереження, використання агентів тощо.

Організаційно Служба є незалежним органом, підзвітним Президентові та Парламентові Литовської Республіки.

Мальта. У 1988 році створено *Постійну комісію по боротьбі з корупцією (PCAC)*.

Це незалежний державний орган, до складу якого входить Голова та два члени, яких призначає Президент за поданням Глави уряду після консультацій з лідером парламентської опозиції. Вони призначаються на 5 років. До штату входить також секретар, якого призначає Прем'єр-міністр. Він завжди є цивільним урядовцем, який має достат-

Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)

ній професійний досвід виконання своїх функцій. Йому підпорядкована необхідна кількість канцелярських працівників.

До його функцій належить проведення розслідування із залученням державних установ, громадських організацій, надання допомоги урядовим органам виконавчої влади та контролюючим органам.

Завданнями є: виявлення і розкриття корупційних злочинів, учинених посадовцями виконавчих і контрольних органів, включаючи міністрів та парламентських секретарів; аналіз практичної діяльності урядових структур та місцевого самоврядування щодо попередження і викриття корупційних діянь, надання відповідних порад і пропозицій з цих питань.

Розслідування корупційних діянь комісією в основному проводиться без поліції та аудиторів.

Спеціалізовані підрозділи по боротьбі з корупцією у складі правоохоронних органів.

Такі інститути створюються в основному в поліцейських та прокурорських органах. Ця система найбільш розповсюджена в країнах Європи.

Бельгія. 17 лютого 1998 року Королівським Указом було створено *Центральне управління по боротьбі з корупцією* (Office Central pour la Repression de la Corruption — OCRC).

Управління є структурним підрозділом Федеральної поліції під керівництвом Генерального комісара судової поліції. Органи судової поліції знаходяться у віданні Міністерства юстиції і судових властей. Управління очолює начальник.

Штат Управління нараховує 60 слідчих. Воно складається з трьох відділів: відділу фінансових злочинів; відділу по контрактах на державні закупівлі та відділу порушень у сфері розподілу субсидій.

В Управлінні також працюють відповідні спеціалісти цивільних професій.

Управління вивчає та аналізує дані щодо стану корупції; проводить розслідування у складних і резонансних справах про злочини, пов'язані з корупцією в державних і приватних секторах управління та економіки; розслідує справи про корупцію у сфері розміщення державних контрактів, розподілу субсидій тощо; надає допомогу судовій поліції. Але приступає до виконання своїх повноважень тільки за розпорядженням прокуратури. Це пов'язано і з тим, що до підслідності цього органу належать усі тяжкі злочини про корупційні та інші діяння, які підривають інтереси державної служби, незалежно від того, що деякі з них можуть належати до компетенції інших поліцейських сил.

Управління підзвітне Генеральному комісару судової поліції.

Іспанія. У 1995 році створена *Спеціальна прокурорська служба з переслідування економічних злочинів, пов'язаних з корупцією* (Fiscalía Anticorrupción — АСРО). Вона є спеціальним органом у структурі прокуратури.

Штат Служби нараховує 22 співробітники, з яких 13 — спеціальні прокурори. Окрім прокурорських працівників там працюють спеціалісти й експерти з різних структур (Департаменту по податках і зборах, Генеральної адміністративної інспекції державної служби, поліції, жандармерії, де діють спеціальні підрозділи з надання допомоги цій службі).

Головний прокурор Служби призначається урядом за поданням Генерального прокурора після консультацій з членами Ради Генерального прокурора.

Ця прокурорська служба виконує функцію досудового розслідування, пред'явлення обвинувачення та підтримання його в суді, але лише щодо злочинів, які пов'язані з хабарництвом і корупцією.

Повноваження співробітників Служби в основному такі ж, як і в прокурорів інших структурних підрозділів прокуратури. Вона керується кримінально-процесуальним законодавством і законодавством про прокуратуру.

Працівники Служби мають право збирати будь-яку інформацію, необхідну для проведення розслідування справ. Вони безкоштовно й безперешкодно користуються базами даних інших державних органів, у тому числі правоохоронних структур.

Служба зобов'язана повідомляти Генерального прокурора про всі справи, які знаходяться в її віданні.

Німеччина. Боротьбу з корупцією ведуть в основному підрозділи кримінальної поліції. Зокрема, у кримінальній поліції федеральної землі Нижня Саксонія було впроваджено прийом анонімних повідомлень від громадян про економічні злочини. При перевірці виявляється третина таких, які пов'язані з корупційними діяннями.

У 1995 році у м. Гамбурзі створено *Департамент внутрішніх розслідувань (DIA)*.

Департамент підпорядковується Державному раднику по внутрішніх справах м. Гамбурга.

До функцій Департаменту належить розслідування нестатутних зв'язків офіцерів поліції та представників злочинного світу, а також у цілому здійснення протидії корупції всередині державної адміністрації.

Штат нараховує 54 особи. Вони поділені на підрозділи, які займаються аналізом і документуванням, зловживаннями офіцерами поліції, боротьбою з корупцією в інших державних структурах, а також таємними спецопераціями.

Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)

Співробітники Департаменту тісно взаємодіють з іншими поліцейськими підрозділами, прокурорами, аудиторами, податковими органами тощо.

Норвегія. Норвезьке національне управління по розслідуванню і кримінальному переслідуванню у сфері економіки та екології (Den sentrale enhet for etterforskning og patale av okonomisk kriminalitet og miljo-kriminalitet — OKOKRIM) було створено в 1989 році. В 1994 році в його структурі стала діяти Антикорупційна група, що нині складає відділ.

Штат нараховує 120 співробітників. Управління в організаційному плані є поліцейською службою і підпорядковується Директорату поліції, а щодо розслідування кримінальних справ — Директору прокурорської служби. Управління очолює начальник, який є одночасно головним констеблем поліції і головним прокурором.

Він має право самостійно приймати рішення про розслідування правопорушень. Розслідування може бути розпочате і за запитом будь-якого керівника місцевої поліції, прокурора або державного контролюючого органу.

Оскільки Управління було створено на базі двох незалежних структур (поліція, прокуратура), то воно є їх невід'ємною частиною, як спецорган поліції і прокуратури.

До його функцій входить виявлення, проведення розслідування та кримінального переслідування по великих, складних і особливо значимих справах у сфері економіки та екології, в тому числі по справах про корупцію.

Що стосується корупції, то це справи про порушення норм щодо конкуренції, порушення закону про конкуренцію; корупційних діянь національного масштабу, зловживання довірою.

Управління підзвітне Національному директорату поліції у питаннях управління та фінансування, а в розслідуванні справ — Генеральному прокурору Державної прокурорської служби.

Португалія. В Управлінні Генерального обвинувача функціонує *Центральний департамент по розслідуванню та обвинуваченню (DCIAP)*.

Департамент очолює заступник Генерального обвинувача. До його складу входить також 8 окружних обвинувачів, 7 працівників суду, 10 офіцерів кримінальної поліції, експерти.

Основними функціями Управління є попередження, координація та керівництво розслідуванням, кримінальне переслідування та підтримання обвинувачення у справах про тяжкі та особливо тяжкі злочини, у тому числі пов'язані з корупцією, та ін.

Координація діяльності здійснюється в основному у справах, розслідування по яких Управлінням не проводиться, а здійснюється національними окружними обвинувачами та іншими органами.

Управління безпосередньо підпорядковується Генеральному обвинувачу Португалії.

Румунія. У 2002 році в Румунії створено *Національну прокурорську службу по боротьбі з корупцією*, а в 2006 році її перетворено на *Національний директорат по боротьбі з корупцією* (Directia Nationala Anticoruptie — NAD). Він є структурним підрозділом Прокурорської служби при Вищому касаційному суді Румунії.

Центральний офіс Директорату знаходиться в Бухаресті, а 15 регіональних відділень — за місцем розташування апеляційних судів. Але всі вони підпорядковуються Головному прокурору. Головний прокурор є заступником Генерального прокурора при Вищому касаційному суді. Головного прокурора, його заступників та головних прокурорів відділень призначає Президент Румунії за поданням Міністра юстиції після узгодження з Вищою радою суддів на трирічний термін.

Директорат виконує функції проведення розслідування, здійснення прокурорського нагляду і підтримання обвинувачення в усіх особливо важливих справах про корупцію високопосадовців незалежно від їх статусу. Безпосереднє виконання слідчих чи інших дій у цих справах проводять прикомандировані офіцери судової поліції, експерти в області економіки, фінансів, інформаційних технологій тощо.

Відповідно до законодавства працівники Директорату, окрім звичайних процесуальних повноважень, мають право у процесі розслідування: вести скрите спостереження; здійснювати контроль за інформацією, що передається засобами зв'язку; доступ до необхідних баз даних, проводити моніторинг фінансових операцій тощо.

Директорат щорічно направляє звіт про свою роботу у Вищу раду суддів, а також Міністру юстиції, котрий передає свій висновок за цим звітом до парламенту.

Угорщина. У 2001 році створено *Центральне відомство по розслідуванню та обвинуваченню (СПІО)*.

Відомство є структурним підрозділом Служби обвинувачів. Воно здійснює свою діяльність під керівництвом заступника Генерального обвинувача Угорщини.

Його завданнями є боротьба з найбільш небезпечною високопосадовою корупцією, у тому числі з корупційними діями осіб, які наділені певними видами недоторканості.

Хорватія. У 2001 році у структурі Державної прокуратури Хорватії було створено *Управління по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю* (Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala — USKOK).

Управління очолює начальник, його штат нараховує до 100 осіб.

Начальник Управління є одночасно Заступником Генерального прокурора і призначається на посаду Генеральним прокурором на чотири роки за погодженням Міністра юстиції та Ради державних прокурорів. Спеціальні прокурори управління призначаються Генеральним прокурором за поданням начальника Управління.

Управління здійснює керівництво і нагляд за розслідуванням злочинів, пов'язаних з корупцією і організованою злочинністю, та підтримання обвинувачення. Управління само не проводить розслідування правопорушень. Воно лише здійснює нагляд і керівництво офіцерами поліції, які в основному працюють у Департаменті поліції по боротьбі з економічними злочинами і корупцією.

Правовою основою діяльності є Закон “Про Управління по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю”.

До завдань Управління належить збір даних за фактами правопорушень, проведення нагляду і кримінального переслідування, а також попередження корупції та здійснення міжнародного співробітництва й обмін інформацією у конкретних справах.

Відповідно до кримінально-процесуального законодавства до компетенції Управління належать справи про: хабарництво; зловживання; недобросовісну конкуренцію; легалізацію доходів від злочинної діяльності (“відмивання грошей”); тиск на посадових осіб, які беруть участь у відправленні правосуддя; перешкоджання виконанню офіційними особами своїх службових обов'язків; напад на посадових осіб, якщо це було вчинено у зв'язку з діями, які пов'язані з корупцією; злочини, вчинені організованими угрупованнями, у діях яких також є ознаки корупції та ін. [2].

Таким чином, організація протидії корупції є багатоаспектною та відзначається різноманітністю підходів до створення інституцій, що відповідають тим чи іншим чином за попередження і результати подолання цього явища. Протидія корупції не можливо силами навіть найбільш потужного, але єдиного незалежного державного органу. Міжвідомче співробітництво державних органів, тісна взаємодія їх з усіма установами та, у першу чергу, економічними структурами, громадським формуваннями є важливими для забезпечення їх ефективної діяльності. Як видно із наведеного, у тих країнах, де існують окремі спеціалізовані органи, вони все-таки вимушені певним чином залучати

до своєї діяльності прокуратуру, поліцію, спеціалістів у галузі фінансів, представників контролюючих органів та ін. [3].

Історія судочинства підтверджує, що одні лише репресивні заходи будь-яких монопольних правоохоронних монстрів не дають бажаних результатів. Зростають тільки суми хабарів тощо за підвищені ризики, монополізація правоохоронців веде корпорації до негативних для суспільства наслідків. Жорстокі покарання, зокрема розстріли урядовців, які вже протягом тривалого часу застосовуються в Китаї, також є підтвердженням цьому. Монопольне і непідконтрольне становище такого органу веде до зловживань і може використовуватися правлячими колами країни у боротьбі з опозиційними структурами тощо.

Європейський досвід та досвід інших розвинутих країн світу (США, Ізраїлю, Південної Кореї, Японії) свідчить, що завдання боротьби з корупцією успішно вирішуються, в основному, за рахунок ефективної діяльності прокуратури, поліції та окремих спеціалізованих підрозділів у самих правоохоронних органах, а також усіх інших правоохоронних та управлінських структур держави і громадських формувань. Але для цього потрібно проводити успішну соціально-економічну політику, мати ефективну, демократичну і прозору систему державного управління та незалежні у своїй службовій діяльності правоохоронні органи, укомплектовані високопрофесійними кадрами з належними повноваженнями і забезпечені адекватними ресурсами [4].

Переважно тільки країни, що розвиваються, з перехідною економікою, які не можуть виконати вищезазначені умови та критерії, для боротьби з корупцією створюють самостійні спеціалізовані структури з правоохоронними функціями. Як правило, це відбувається під тиском різних міжнародних організацій і опозиційних партій країни у боротьбі за владу [5].

Це не стосується самостійних державних органів чи громадських формувань, які виконують аналітичні, координуючі чи профілактичні функції.

Список використаних джерел

1. 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) : наук.-практ. журнал. — 2009. — № 21. — С. 9—16.
2. Специализированные институты по борьбе с коррупцией: обзор моделей / [Г. Клеменчич, Я. Стусек, И. Гайка] // [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf>.
3. Конвенція ООН по боротьбі з корупцією : прийнята 31 жовт. 2003 р. ; вступила в силу 14 груд. 2005 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу :

Борьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)

<http://www.un.org/ru/documents/index.shtml>.

4. Anti-corruption services — good practice in Europe / Results of the Octopus Interface meeting (Strasbourg, 5—7 November 2003). — Council of Europe Publishing. — August 2004. — 135 p. — ISBN 92-871-5513-5.

5. Corruption — A scourge to be combated but not an inevitable one [Електронний ресурс]. — Режим доступу :

http://www.sdc.admin.ch/en/Home/Themes/Rule_of_Law_Democracy/Combating_corruption.

В статье продолжается обсуждение вопросов, связанных с созданием и принципами функционирования специализированных институций по предупреждению и борьбе с коррупцией, и представлен краткий научно-аналитический обзор их структуры и деятельности в странах мира.

The article is dedicated to the continuation of the discussion of questions related to creation and principles of functioning of the specialized institutes on prevention and fight against corruption, the short scientific-analytical review of their structure and activity in the countries of the world is expounded.

Стаття надійшла до редакції журналу 2 грудня 2009 року.