

УДК 343.97:343.352

*Дульський Олександр Олександрович* – професор кафедри оперативно-розшукової діяльності Національної академії внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент

## **Зарубіжний досвід інституційного забезпечення боротьби з корупцією. Реалії і перспективи його впровадження в Україні**

*Стаття присвячена проблемі формування нових правоохоронних інституцій, покликаних забезпечувати протидію корупції в Україні, на прикладі діяльності аналогічних підрозділів у Бельгії і Норвегії та пропозиціям щодо упорядкування антикорупційної діяльності.*

**Ключові слова:** антикорупційна діяльність, інституційне забезпечення, запобігання і боротьба проти корупції.

Проведене дослідження стану і тенденцій розвитку корупції в Україні свідчить про наявність системних проблем в антикорупційній діяльності. Зокрема, йдеться про недосконалість і суперечливість правового й, відповідно, організаційного забезпечення цієї діяльності.

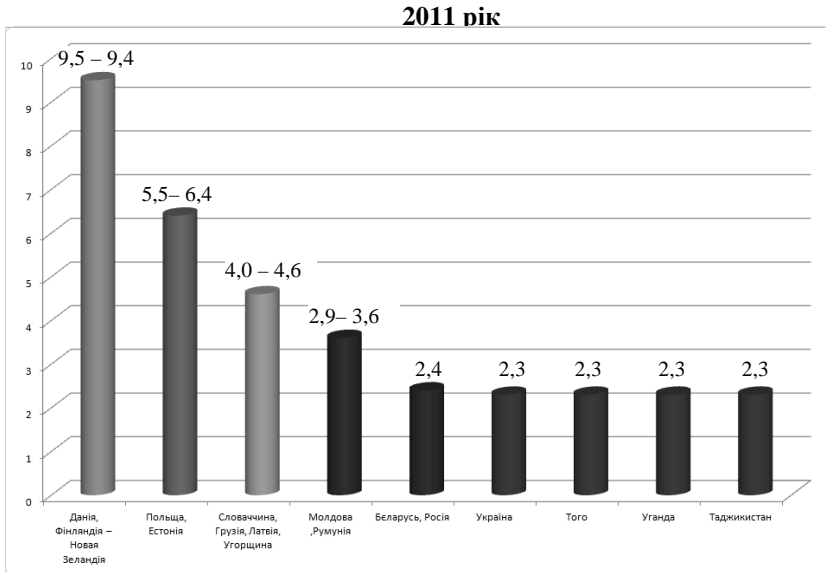
Прийняті за часи незалежності закони України радикально не вплинули на поширення корупції в державі. Діяльність державних органів, покликаних протидіяти цьому явищу, характеризується невизначеністю, дублюванням завдань і функцій. Фактично сформована не система, а сукупність органів, ефективність антикорупційної діяльності яких продовжує залишатися низькою.

Так, за I квартал 2012 року виявлено 13 організованих злочинних груп і злочинних організацій з корумпованими зв'язками. Майже у 60 % регіональних управлінь МВС України (15) та переважній більшості УМВС на залізницях (окрім Донецької) не має результатів узагалі [1].

Закономірним наслідком цього є і висновок міжнародних експертних організацій, що Україна належить до числа найбільш корумпованих держав світу.

© О. О. Дульський, 2012

Про об'єктивність цього висновку також свідчить збереження в Україні стабільно низького, з тенденцією до зниження, Індексу сприйняття корупції, який є найнижчим на пострадянському просторі.



*Рис. 1. Рейтинг країн із балом Індексу сприйняття корупції (ІСК)*

У 2003 році Україна посідала 134 позицію в рейтингу зі 180 країн із балом Індексу сприйняття корупції (ІСК) 2,4. У 2011 році, внаслідок зниження ефективності антикорупційної діяльності, Україна посіла 152 позицію в рейтингу зі 182 країн поряд з такими країнами, як Того, Уганда та Таджикистан, з балом ІСК 2,3 [2].

Усе це змушує розглядати сьогодні корупцію не як сукупність правопорушень і злочинів у сфері службової діяльності, а як одну із масштабних загроз національній безпеці України та суттєву перепону процесу її інтеграції до Євросоюзу.

Як свідчать результати аналізу зарубіжного досвіду в сфері протидії корупції, ефективним шляхом подолання корупції в Україні є вирішення проблеми **інституційного забезпечення антикорупційної діяльності**.

Прийняті останнім часом міжнародні договори вимагають від держав-учасниць заснувати спеціалізовані органи для боротьби і запобігання корупції. Так, Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції вимагає наявності двох типів антикорупційних інституцій [3]:

- орган або органи, що запобігають корупції;
- орган або органи, які спеціалізуються на боротьбі з корупцією.

Аналогічну позицію з цієї проблеми має і Рада Європи, яка пропонує членам Ради та іншим державам створити спеціалізовані органи по боротьбі проти корупції [4].

З метою вироблення шляхів реалізації норм цих міжнародно-правових актів і відповідних рекомендацій Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO) в Україні нами проаналізовано зарубіжний досвід антикорупційної діяльності та відповідні моделі спеціалізованих інституцій по боротьбі з корупцією.

Розглядаючи можливість створення в Україні Антикорупційного органу, необхідно проаналізувати функції відповідних зарубіжних спеціалізованих інституцій, які реалізуються за певними напрямками, а саме:

- розроблення політики, аналітичні дослідження, моніторинг і координація антикорупційної діяльності;
- здійснення заходів щодо запобігання корупції у структурах влади;
- забезпечення освітньої і просвітницької функцій;
- розслідування і кримінальне переслідування осіб, що вчинили корупційні злочини.

Проведений нами порівняльний аналіз дозволяє зробити узагальнення та виділити наступні типи спеціалізованих державних органів, які забезпечують протидію корупції у тій чи іншій країні:

I. Багатоцільові інституції, що мають як правоохоронні повноваження, так і виконують превентивні функції.

II. Служби боротьби проти корупції в структурі правоохоронних органів.

III. Інституції, які здійснюють заходи щодо запобігання корупції та формують антикорупційну політику держави і координують зусилля державних органів, спрямовані на подолання цього явища.

**Багатоцільові інституції** є прикладом комплексного підходу та зосередження в межах одного органу всіх основних функцій із запобігання і боротьби з корупцією: формування антикорупційної політики; аналітична діяльність; організаційна і технічна допомога в питаннях попередження корупційних проявів; взаємодія з громадянським суспільством та інформування населення щодо результатів антикорупційної діяльності; моніторинг стану, розслідування та кримінальне переслідування за корупційні злочини. Така модель успішно реалізована у Гонконзі (Національний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю), Латвії (Бюро із запобігання та боротьби проти корупції), Литві (Спеціальна служба розслідувань) та деяких інших країнах.

Різні форми спеціалізованих інституцій протидії корупції існують у **структурі правоохоронних органів**. Здебільшого вони ство-

рюються в підрозділах поліції, які відповідають за виявлення і розслідування корупційних проявів, або в органах прокуратури. Ця модель достатньо широко використовується в країнах Західної Європи, а саме: Бельгії (Центральне управління боротьби з корупцією), Іспанії (Спеціальна прокурорська служба з припинення економічних злочинів, пов'язаних з корупцією), Норвегії (Норвезьке національне управління з розслідування і кримінального переслідування злочинів у сфері економіки та навколишнього середовища) та деяких інших країнах.

До цієї категорії також можна віднести і служби з вузькою юрисдикцією виявлення і розслідування корупції серед співробітників правоохоронного відомства. Характерний прикладом такої структури може слугувати створений у поліції Німеччини Департамент внутрішніх розслідувань.

**Спеціалізовані інституції, завданням яких є запобігання корупції**, включають у себе служби, які виконують одну або декілька превентивних функцій. Зокрема, ними проводяться аналітичні дослідження, здійснюється розробка напрямів і координування діяльності у сфері боротьби з корупцією, навчання персоналу і надання консультацій різним відомствам щодо реалізації антикорупційної політики тощо.

Ці органи також виконують спеціальні контрольні функції, а тому наділяються особливими повноваженнями. Так, відомства, які здійснюють контроль за деклараціями про доходи посадових осіб, мають право доступу до конфіденційної інформації чи використовують інші можливості для отримання необхідної інформації.

Прикладом інституцій, створених за цією моделлю, можуть слугувати Албанія (Антикорупційна моніторингова група), Македонія (Державна комісія запобігання корупції), Мальта (Постійна комісія проти корупції), США (Управління з урядової етики), Франція (Центральна служба із запобігання корупції) та інші.

Вирішення проблеми інституційного забезпечення боротьби з корупцією в Україні доцільно здійснити в два етапи.

**На першому етапі**, з урахуванням негативних впливів світової кризи 2008–2010 р. та теперішньої кризи в країнах Євросоюзу на стан вітчизняної економіки, найбільш прийнятним, на нашу думку, є створення **антикорупційних інституцій у структурі міліції**.

При вирішенні цієї проблеми варто взяти за основу моделі, що діють в органах поліції Бельгії та Норвегії.

Так, у зв'язку з прийняттям у Бельгії Федерального плану забезпечення державної безпеки, який включав положення про державну політику боротьби проти корупції, було створено Центральне управління боротьби з корупцією (провідний орган) (Office Central pour la Repression de la Corruption – OCRC – ОЦПК).

З метою розмежування повноважень між ОЦРК та іншими поліцейськими службами, Міністерство юстиції Бельгії опублікувало меморандум, згідно з яким відповідальність за розслідування справ щодо корупції було покладено на федеральну поліцію. На практиці розслідуванням таких справ займається спеціалізована служба федеральної поліції, тобто ОЦРК. Крім того, поліцейські служби обох рівнів (федеральні та регіональні) використовують єдину базу даних, у якій міститься відповідна інформація. До неї включені всі справи, розглянуті ОЦРК, і вона поповнюється за рахунок справ, переданих регіональними відділеннями поліції до провадження ОЦРК.

ОЦРК є структурним підрозділом управління Генерального комісаріату судової поліції. В його складі працюють: Начальник ОЦРК, 25 суперінтендантів, 33 головні інспектори, а також декілька адміністраторів.

Відповідно до Закону “Про федеральну поліцейську службу”, для своїх конкретних потреб поліція може наймати на роботу спеціалістів для надання специфічних послуг, зокрема у галузі фінансової та бухгалтерської звітності, інженерів та інших спеціалістів. У той же час, ураховуючи, що ОЦРК було підпорядковане судовій поліції і процедура прийому спеціалістів на службу має відповідати загальним вимогам кадрової політики судової поліції, це дещо звужує можливості ОЦРК при залученні до співпраці фахівців певного профілю і рівня.

У штаті ОЦРК також створено групу (60 осіб) спеціальних слідчих, які здійснюють провадження у сферах державних закупівель, розподілу субсидій та фінансових злочинів.

Окрім цього, до групи входять кримінологи, інженери та спеціалісти з топографії і цивільного будівництва.

Відомство (ОЦРК) не обмежується реалізацією лише репресивних функцій у боротьбі з правопорушеннями у сфері корупції. Відповідно до чинного законодавства воно виступає як інтегрована поліцейська служба, що будує свою діяльність на двох рівнях: виконанні програмних функцій та активній дослідницькій роботі.

З прийняттям у Бельгії в 1999 році Закону “Про боротьбу проти корупції” були внесені зміни до Кримінального і Кримінально-процесуального кодексів, які заклали правову основу діяльності ОЦРК. Директива Міністра від 16 березня 1999 року визначила, що розслідування справ, пов’язаних з корупцією, а також іншими серйозними злочинами, які підривають основи державної служби, знаходяться у провадженні федеральної поліції, якщо судом (прокурором суду або слідчим суддею) не було прийняте інше рішення. Це означає, що, як правило, усі серйозні справи про корупцію розглядаються ОЦРК, навіть у тому випадку, коли інші поліцейські служби мають відповідну компетенцію щодо ді-

ьяльності у цій сфері. Як орган судової поліції ОЦРК здійснює свою юрисдикцію на всій території країни.

До компетенції ОЦРК також входить:

– проведення розслідувань складних і серйозних злочинів, а також інших правопорушень, що завдають моральної або матеріальної шкоди інтересам державної служби (включаючи корупцію у приватному секторі);

– надання підтримки судовій поліції у розслідуванні перерахованих вище злочинів і правопорушень;

– розслідування або допомога в розслідуванні злочинів, пов'язаних з державними закупівлями, державними субсидіями, видачею ліцензій, дозволів та узгоджень;

– ведення та аналіз спеціальної документації.

ОЦРК розпочинає провадження по цих завданнях винятково за розпорядженням прокуратури.

Створення такої спеціалізованої служби в складі федеральної поліції та розмежування її компетенції з іншими органами дали можливість запровадити у Бельгії достатньо ефективну систему боротьби проти корупції.

Заслужує також на увагу досвід організації протидії корупції в Норвегії. У 1989 році тут було створено Норвезьке національне управління з розслідування і кримінального переслідування злочинів у сфері економіки і навколишнього середовища ОКОКРІМ (Den sentrale enhet for etterforskning og patale av okonomisk kriminalitet og miljokriminalitet – Okokrim).

Організаційно Управління увійшло до Національного директорату поліції. Керівник ОКОКРІМ за рангом одночасно має статус головного констебля поліції (politimester) і головного прокурора (forseat-sadvokat). Штат ОКОКРІМ налічує 120 співробітників.

Відповідно до законодавчого рішення, у 1994 році Управління отримало національні повноваження у боротьбі проти корупції. З того ж року в його складі почав діяти Відділ боротьби проти корупції, який має загальнонаціональну юрисдикцію. До його складу входять головний прокурор (керівник групи), по одному поліцейському прокурору та керуючому справами, два спеціальних слідчих з досвідом роботи в управлінських структурах у приватному секторі та чотири спеціальні слідчі з досвідом роботи в поліції. Крім слідчої роботи, до завдань Відділу входить виконання превентивної функції (відвідування компаній і установ, підготовка конференцій і практичних семінарів, проведення лекцій у Поліцейській академії тощо) та збирання інформації про криміногенну ситуацію для організації боротьби проти корупції.

ОКОКРІМ діє на підставі щорічних урядових Національних планів боротьби проти злочинів у сфері економіки, у тому числі

пов'язаних з корупцією. Начальник ОКОКРІМ має право самостійно приймати рішення про початок розслідування справи. Крім цього, розслідування може бути розпочато за запитом керівника місцевої поліції, прокурора або офіційного контрольного органу чи за рішенням Директора Прокурорської служби.

Порядок розслідування та кримінального переслідування у справах про корупцію в Норвегії аналогічний до порядку розслідування будь-якої іншої кримінальної справи. Однак, після набуття чинності змін до Кримінального кодексу, перелік оперативно-слідчих дій, що проводяться правоохоронними органами у зв'язку з розслідуванням справ про корупцію, був суттєво розширений.

Розслідування проводяться постійними багатопрофільними групами (керівник групи, прокурор поліції, слідчий з професійними знаннями в галузі фінансів, аудитори, спеціалісти з торгівлі, секретар). Основним завданням більшості слідчих груп є розслідування та кримінальне переслідування у справах, ініційованих безпосередньо ОКОКРІМ.

Слід зазначити, що ОКОКРІМ підзвітний Національному директоратові поліції у питаннях управління і фінансування. У питаннях кримінального переслідування ОКОКРІМ підзвітний також Генеральному прокуророві Державної прокурорської служби.

На **другому етапі** інституційного забезпечення антикорупційної діяльності варто повернутися до питання щодо створення в Україні багатопільового Антикорупційного органу [5–8].

Під час обговорення 6 квітня 2012 року в Міністерстві внутрішніх справ України “Концепції реформування органів внутрішніх справ” було розглянуто пропозицію про створення на базі Головного управління по боротьбі з організованою злочинністю МВС України Національного бюро боротьби з корупцією. При цьому Міністр внутрішніх справ України генерал внутрішньої служби України В. Ю. Захарченко наголосив на необхідності застосування наукового підходу до вирішення цього та інших професійних питань за принципом поєднання теоретичних розробок з напрацьованим роками досвідом [9].

Антикорупційне бюро повинно стати центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечить проведення оперативно-розшукової діяльності, адміністративного провадження та розслідування у справах щодо протидії корупції. Доцільно, щоб діяльність Бюро спрямовувалась і координувалась Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України.

Основними завданнями новоствореної структури пропонується визначити:

– розробку і внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері протидії корупції;

– реалізацію державної політики у сфері протидії корупції.

Результати дослідження дають підстави зробити наступні висновки:

1. Існуючі міжнародні моделі у сфері протидії корупції, стандарти, досвід їх діяльності та відповідні функції заслуговують на увагу і можуть бути використані при реформуванні Головного управління по боротьбі з організованою злочинністю МВС України.

2. Враховуючи тенденції розвитку корупції в Україні, що обумовили її масштабність на всіх рівнях суспільного життя, вважаємо, що створення Антикорупційного органу, який лише запобігає цьому явищу, є марним і безперспективним витрачанням ресурсів і часу. Головною функцією цього органу повинно стати розслідування і кримінальне переслідування, які спрямовані на ефективне застосування антикорупційного законодавства на всіх стадіях кримінального процесу, в тому числі виявлення, розслідування, висунення обвинувачення і судовий розгляд справ про корупційні правопорушення.

3. При оцінюванні діяльності Антикорупційного органу жодним чином не слід орієнтуватися на статистичні дані, які, як і раніше, формуються на суто радянських засадах. У порядку експерименту, доцільно розглянути питання щодо відміни для ГУБОЗ МВС України існуючої статистичної звітності, яка є єдиною для всіх служб органів внутрішніх справ. Головним показником результативності діяльності державних, у тому числі спеціалізованих, органів у сфері протидії корупції, повинні стати завершені розслідування, справедливі судові рішення і вироки високопосадовцям та їх спільникам із кримінальних структур за вчинення корупційних злочинів, насамперед в організованих формах. У цій діяльності необхідно також звертати увагу на заяви і скарги громадян, експертні оцінки, результати моніторингу та досліджень таких авторитетних міжнародних організацій, як Група держав проти корупції (ГРЕКО), ОЕСР, Рада Європи, Світовий Банк та Трансперенсі Інтернешнл, які є об'єктивними показниками та цінними джерелами інформації.

### *Список використаних джерел*

1. Звіт про стан роботи органів внутрішніх справ щодо протидії корупції за 3 місяці 2012 року : Наказ МВС від 23 серп. 2011 р. № 611. Форма 1-КОВС / Відомчий документ.

2. Звіт Трансперенсі Інтернешнл за 2011 рік [Електронний ресурс] / Берлін, 1 груд. 2011 р. – Режим доступу :

<http://cpi.transparency.org/cpi2011/press/#ru>.

3. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції : Закон України від 18 жовт. 2006 р. № 251-V. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2006. – № 50. – Ст. 496.



***Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)***

4. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173) Рада Європи [Електронний ресурс] / Конвенція, Міжнародний документ від 27 січ. 1999 р. № ETS173. – Режим доступу :

[http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994\\_101](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_101).

5. Дульський О. О. Проблема створення та діяльності Центрального Бюро Розслідувань / О. О. Дульський // Вісник НАВСУ. – 2002. – № 4. – С. 34–41.

6. Дульський О. О. Організаційно-правові основи діяльності спецпідрозділів по боротьбі з організованою злочинністю МВС України : дис. на здобуття наук ступеня к. ю. н. / О. О. Дульський. – К., 2003. – 186 с.

7. Дульський О. О. Про причини незадовільної боротьби з корупцією / Дульський О. О. Маркеева О. Д. // Вісник прокуратури. – 2007. – № 10. – С. 41–50.

8. Дульський О. О. Створення в Україні антикорупційного органу – нагальна вимога. Реалії, проблеми і перспективи / О. О. Дульський // Україна – НАТО : наук. журнал. – 2008. – № 1. – С. 41–64.

9. Захарченко В. Концепцію реформування органів внутрішніх справ слід донести до громадян [Електронний ресурс] / Віталій Захарченко. – Режим доступу :

[http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/img/common/uk/publish/ncalendar?cat\\_d=46874&ncalendar\\_curr\\_date=30.04.2012&fromDate=06.04.2012&toDate=06.04.2012](http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/img/common/uk/publish/ncalendar?cat_d=46874&ncalendar_curr_date=30.04.2012&fromDate=06.04.2012&toDate=06.04.2012).

*Статья посвящена проблеме формирования новых правоохранительных институций, призванных обеспечить противодействие коррупции в Украине, на примере Бельгии и Норвегии и предложениям относительно упорядочения антикоррупционной деятельности.*

*The article is devoted to the problem of forming of new law enforcement institutes, called to provide counteraction to corruptions in Ukraine, on the example of Belgium and Norway and to the propositions in relation to the organization anticorruption activity.*

*Стаття надійшла до редакції журналу 10 травня 2012 року.*