

До питання інституційного вдосконалення протидії корупції в Україні: міжнародний досвід



Опак Костянтин Миколайович – науковий співробітник Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби з організованою злочинністю при Раді національної безпеки і оборони України

У статті у порівняльному аспекті висвітлено міжнародний досвід створення та функціонування спеціалізованих інституцій попередження і боротьби з корупцією та розглянуто можливість його імплементації в українських реаліях.

Ключові слова: корупція, суб'єкти протидії корупції, антикорупційні інституції, міжнародний досвід, механізми боротьби з корупцією.

Постановка проблеми. Протягом останніх років рівень корупції в Україні залишається високим. У 2013 році згідно з дослідженням Індексу сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index, CPI), який щорічно проводиться Transparency International, Україна посіла 144 місце серед 177 держав, охоплених дослідженням. Україна стабільно залишається у групі “підвищеного ризику” разом з Камеруном, Іраном, Нігерією, Центральною Африканською Республікою та Папуа Новою Гвінеєю [1].

Про необхідність удосконалення національного законодавства щодо протидії корупції неодноразово заявляли перші особи держави. Так, у рамках візиту в Харківську область Президент України Петро Порошенко публічно пообіцяв, що особисто буде відповідати за ефективність проведення антикорупційної реформи: “За кожну реформу в команді буде відповідати одна людина, конкретна людина. Причому я особисто буду відповідати за боротьбу з корупцією. Ситуація більш ніж критична, а корупція – не менший наш ворог, ніж бойовики, терористи і найманці” [2].

З метою посилення ефективності антикорупційної діяльності Україною активно використовуються міжнародні механізми боротьби з корупцією. Зокрема, ратифіковано Конвенцію ООН проти корупції, Конвенцію Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію, Конвенцію Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності. З 1 січня 2006 року Україна офіційно стала повноправним членом Групи держав проти корупції (ГРЕКО).

Очевидно, що перераховані міжнародні інструменти хоч і внесли певне пожвавлення у боротьбу з корупцією, проте є недостатніми для ефективної протидії цьому явищу.

За час незалежності нашої державі так і не вдалося забезпечити створення дієвої системи протидії корупції. Несистемні реорганізації правоохоронних органів не дали бажаного результату. Тому сьогодні як ніколи гостро постало питання створення окремої, потужної і головної дійсно незалежної антикорупційної інституції.

Окрім вчені вважають, що у зв'язку з особливостями корупційної злочинності, в Україні має бути створена спеціальна система органів антикорупційної юстиції, пристосованих для виконання функції розслідування саме корупційних злочинів (з урахуванням, наприклад, досвіду ФБР у США) [3].

Відповідно до Концепції реформування кримінальної юстиції України, затвердженої Указом Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/2008, передбачено створення спеціально утвореного органу досудового розслідування корупційних правопорушень (антикорупційний орган).

Необхідність створення такого спеціалізованого правоохоронного органу з боротьби проти корупції передбачено також міжнародними договорами (ст. 36 Конвенції ООН проти корупції та ст. 20 Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією) та рекомендаціями Україні з боку міжнародних організацій (Стамбульський план дій Організації економічної співпраці та розвитку (ОЕСР) та Групи держав проти корупції Ради Європи (ГРЕКО)), а також визначено Національною антикорупційною стратегією на 2011–2015 роки, схваленою Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1001/2011.

Створення Національного антикорупційного бюро передбачено також Програмою діяльності

Кабінету Міністрів України від 1 березня 2014 року.

З метою реалізації положень вищеперерахованих документів, затвердження нових засад державної антикорупційної політики та інституційної реформи органів, що здійснюють боротьбу з корупцією, 14 жовтня 2014 року Верховна Рада України прийняла пакет законів, спрямованих на протидію корупції, деякі з них будуть розглянуті нижче.

Викладені вище обставини визначили необхідність вивчення зарубіжної та міжнародної практики антикорупційної діяльності, оцінки можливостей застосування її елементів в Україні і розробки адаптованих до вітчизняних умов механізмів боротьби з корупцією.

Стан дослідження. Над питаннями впровадження позитивного зарубіжного досвіду протидії корупції в українські реалії тривалий час дискутують багато вчених-юристів, науковців, представників судових і правоохоронних органів.

Окремими аспектами запозичення міжнародного досвіду щодо протидії та боротьби з корупцією займалися такі фахівці, як М. Ю. Бездольний, О. Ю. Бусол, В. П. Гусєва, Д. Г. Заброна, І. І. Зозуля, О. Г. Кальман, М. І. Камлик, А. І. Комарова, В. К. Коробков, В. А. Кулікова, М. І. Мельник, С. В. Невмержицький, О. Я. Прохоренко, Б. В. Романюк, М. І. Хавронюк та інші.

Разом з тим, незважаючи на опрацювання окремих проблем запозичення зарубіжного досвіду протидії корупції і безумовну затребуваність названих учених, постійне удосконалення форм і методів боротьби з цим явищем залишається дуже актуальним завданням і потребує певного дослідження.

Метою даної статті є огляд міжнародного досвіду створення та функціонування антикорупційних інституцій окремих зарубіжних країн, оцінка можливості його застосування в українських реаліях і визначення умов розробки ефективних механізмів боротьби з корупцією.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні в Україні занадто розгалуженою є система суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції, серед яких – органи прокуратури, спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України, податкової міліції, по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України тощо. До того ж, цілий ряд суб'єктів бере участь у запобіганні та виявленні корупції. Одразу декілька суб'єктів здійснюють координацію діяльності з протидії корупції.

Очевидно, що така кількість суб'єктів не може забезпечити ефективну протидію корупції. Необхідне створення спеціалізованих інститутів і призначення незалежних посадових осіб, відповідальних за попередження, розслідування та судове переслідування злочинних проявів, пов'язаних з корупцією.

Враховуючи велику кількість таких інституцій, різноманітність їхніх функцій, а також неоднозначні оцінки їхньої фактичної діяльності,

важко виявити всі моделі антикорупційних інституцій, що існують у світі. Тим не менш, можна виявити деякі закономірності й представити основні моделі спеціалізованих інститутів, виходячи з виконуваних ними функцій.

1. Інститути з попередження корупції, розробки політики координації

Ця модель охоплює інститути, які виконують одну або кілька превентивних функцій: дослідження корупції як соціального явища, виявлення чинників, що сприяють корупції, моніторинг та координація заходів по виконанню антикорупційних програм і планів дій, перегляд й підготовка правових актів у цій сфері; контроль у сфері конфлікту інтересів і декларування майна державними службовцями, вироблення та впровадження кодексів етики; сприяння у проведенні освітніх заходів; консультування з питань етики на державній службі; підтримка міжнародного співробітництва і заходів по взаємодії з громадянським суспільством та ін.

Приклади таких інститутів дає нам Франція (Центральна служба із запобігання корупції – СЦПК), Македонія (Державна комісія з попередження корупції – ДКЗК), Албанія (Антикорупційна моніторингова група), Мальта (Постійна комісія проти корупції), Сербія і Чорногорія (об'єднана служба – Антикорупційне Управління), США (Управління з урядової етики), Індія (Центральна служба пильності), Філіппіни (Офіс омбудсмена) і Болгарія (Комісія з координації зусиль у сфері боротьби з корупцією).

2. Відділи по боротьбі з корупцією в системі правоохоронних органів

До цього типу належать антикорупційні інститути різної спеціалізації: 1) з проведення оперативно-розшукової діяльності; 2) слідчі органи по кримінальному переслідуванню злочинів, пов'язаних з корупцією; 3) інститути, наділені повноваженнями як по веденню оперативно-розшукової, так і слідчої діяльності у зв'язку з розслідуванням корупційних злочинів. Це правоохоронні органи, які в деяких випадках виконують превентивні, координаційні та дослідницькі функції.

Це, мабуть, найпоширеніша модель антикорупційного відомства в країнах Західної Європи.

Установи, створені відповідно до цієї моделі, функціонують у Норвегії (Норвезьке Національне Управління з розслідування і кримінального переслідування злочинів у сфері економіки та довілля ОКОКРІМ), Бельгії (Центральне Управління по боротьбі з корупцією – ОЦПК), Іспанії (Спеціальна Прокурорська Служба з переслідування економічних злочинів, що мають відношення до корупції – АКПО), Хорватії (Управління з попередження корупції та організованої злочинності – УШКОЗ), Румунії (Національний Директорат з боротьби з корупцією – НАД) і Угорщині (Центральне Слідче Бюро – ЦЮППС). До цієї ж категорії входять структури внутрішньої безпеки – підрозділ правоохоронних органів з розслідування корупції серед своїх співробітників, існуючі, наприклад, у Німеччині

(Департамент внутрішніх розслідувань), Великобританії (Загін по боротьбі з корупцією в Поліції Метрополі).

3. Багатоцільові агентства по боротьбі з корупцією з повноваженнями правоохоронних органів

Ця модель являє собою найбільш яскравий приклад універсального підходу до вирішення проблеми корупції – поєднання в рамках однієї установи превентивної та репресивної функції. Установи, що належать до цього типу, виконують такі завдання: ведення слідчої діяльності, розробка політики в сфері боротьби з корупцією, аналітична діяльність, допомога в попередженні злочинів, взаємодія з громадянським суспільством, збір і аналіз інформації, моніторинг за ходом виконання програми по боротьбі з корупцією.

Слід зауважити, що в більшості випадків кримінальне переслідування є відокремленою функцією в рамках таких агентств, що зроблено для забезпечення системи стримувань і противаг (звичайно за умови надання спеціалізованому інституту необхідних повноважень і незалежності).

Цю модель прийнято ідентифікувати з Незалежною комісією проти корупції Гонконгу і Бюро з розслідування корумпованої діяльності Сінгапуру. Успіх цих двох установ надихнув уряди багатьох країн світу на створення подібних установ. Ця модель функціонує в Литві (Спеціальна слідча служба – СТТ), Латвії (Бюро із запобігання та боротьби з корупцією – КНАБ), Новому Південному Уельсі, Австралії (Незалежна комісія по боротьбі з корупцією), Ботсвані (Директорат у справах про корупцію та економічні злочини) та Уганді (Генеральний Інспектор Уряду). В деяких країнах, наприклад: Кореї, Таїланді, Аргентині та Еквадорі можна знайти елементи Гонконгської і Сінгапурської моделі [4].

З метою вивчення досвіду роботи антикорупційних агентств у різних країнах світу в Принстонському університеті було започатковано програму “Іновації для успішних суспільств” (Innovations for Successful Societies (ISS)). Дослідники Університету вивчали досвід боротьби з корупцією в урядах Ботсвани, Хорватії, Гани, Індонезії, Латвії, Литви, Маврикія та Словенії. Про певні результати роботи повідомляє стаття у британській газеті Guardian [5].

Протягом певного часу учасники програми опитали службовців, які працюють на різних рівнях у структурі антикорупційних агентств, а також численних експертів, з метою виявити не тільки досягнення, але й недоліки в роботі таких організацій, з’ясувати, як вони вирішують проблеми, які виникають під час роботи.

В результаті дослідники з програми ISS виявили цікаву закономірність. Існують певні спільні підходи та практики в роботі таких інститутів, завдяки яким вони успішно долають небезпечні перешкоди і підвищують ефективність своїх зусиль.

Потужна система внутрішнього контролю і звітності дозволяє антикорупційним агентствам не тільки успішно виконувати свою місію, але й уникати внутрішніх зловживань, які, зазвичай, руйнують репутацію таких організацій.

Використання підходів відкритої конкурентності під час рекрутингу, запровадження високих рівнів етичних стандартів і детальна розробка внутрішніх процедур дозволяє багатьом організаціям уникати зловживання службовим становищем з боку працівників.

Зовнішня підтримка і партнерство є критично важливою умовою успішності роботи антикорупційних агентств. Вони здатні, за таких умов, успішно протистояти спробам зашкодити діяльності з боку потужних і впливових опонентів.

Розвиток ефективного партнерства з різними групами та організаціями в суспільстві вимагає творчого підходу і ретельного планування. Так, Хорватське бюро розвиває взаємодію з медіа, знищуючи традиційні бар’єри у спілкуванні з журналістами і впливовими активістами. В Гані державне агентство заохочує активістів до створення громадських осередків і неурядових організацій, а директор агентства є одночасно головою місцевого відділення міжнародної організації Transparency International.

Серед важливих зовнішніх партнерів частіше за все згадуються місцеві наукові та дослідницькі центри й інститути, які вивчають проблеми права і законотворчості, інші державні агентства зі сфери поширення інформації та комунікацій, міжнародні структури, зокрема, які діють під егідою ООН.

У той же час, успішно працює взаємодія безпосередньо з громадянами, які виступають як найбільш ефективні агенти впливу і прихильники активності антикорупційних структур.

Попередження та освітні заходи вважаються найефективнішими засобами боротьби з корупцією, але важливо приділяти увагу також і зміні норм поведінки в уряді та суспільстві взагалі. Ці важливі напрямки роботи мають бути завжди в центрі уваги урядових агентств, тому що вони не тільки ефективні, але й стикаються з мінімальним ризиком опору з боку опонентів.

Одразу кілька успішних прикладів такої діяльності було виявлено у Маврикії, Ботсвані та Індонезії.

В цих агентствах працівники проводять регулярні тренінги і лекції в різних державних структурах з питань ефективної боротьби з корупцією, які базуються на кращих практиках.

Деякі агентства, завдяки наявним можливостям, підтримці та авторитету, вже здатні боротися з корупцією у високих ешелонах влади і серед впливових груп, наближених до влади. Інші, навпаки, мають обмежені можливості і вплив, а тому, не готові до тиску на корупціонерів із влади.

Безумовно, згадані особливості та спільні підходи у роботі антикорупційних агентств різних країн світу можуть стати тільки частиною всеохоплюючої стратегії роботи і не гарантують

появи вільних від корупції систем державної влади. В той же час, вони є цінним ресурсом і можуть ефективно використовуватися під час створення чи реформування інститутів боротьби з корупційною епідемією, яка добре відома громадянам України.

Сьогодні в Україні створюється принципово новий механізм боротьби з корупцією. Вперше за всю історію незалежності одночасно мають запрацювати дві нові інституції, спрямовані на протидію і попередження корупційних проявів саме у вищих ешелонах влади. А так званою “побутовою” корупцією, як і раніше, будуть займатись одразу декілька суб’єктів протидії корупції.

Основоположним, у контексті останньої антикорупційної реформи, є Закон України “Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки”, яким передбачається прийняти законодавство щодо виконання рекомендацій Групи держав проти корупції (GRECO) в частині встановлення обмежень і забезпечення прозорості та підзвітності фінансування політичних партій та виборчих кампаній. Запропоновано ввести систему добропорядної та професійної публічної служби відповідно до міжнародних стандартів. Крім того, передбачається впровадження ефективних антикорупційних програм у центральних органах виконавчої влади та державних підприємств.

У документі прописано заходи, які сприятимуть продовженню реформування законодавства про державні закупівлі з метою усунення ризиків корупції та впровадження прозорої системи проведення державних закупівель; і реформування судової влади в Україні та усунення ризиків корупції в судочинстві й діяльності органів кримінальної юстиції.

Крім того, пропонується вжити заходів щодо реалізації права осіб на доступ до інформації, забезпечення відкритості суспільно необхідної інформації, яка може використовуватися для виявлення і припинення корупційної практики, дієвого державного контролю за реалізацією відповідного законодавства тощо.

Також прийнято Закон України “Про Національне антикорупційне бюро України”, яке має стати ключовим органом по боротьбі з корупцією у вищих ешелонах влади. Згідно з документом, Національне антикорупційне бюро є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його компетенції, а також запобігання вчиненню нових.

Бюро має протидіяти кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами та становлять загрозу національній безпеці.

Крім того, прийнято Закон України “Про запобігання корупції”, яким передбачено створення спеціалізованого превентивного антикорупційного центрального органу виконавчої

влади – національної комісії з питань протидії корупції, яка реалізовуватиме антикорупційну політику за участю громадськості.

Серед функцій комісії – перевірка декларацій, моніторинг способу життя державних чиновників і посадових осіб, затвердження правил етичної поведінки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Національній комісії надається право отримувати від органів необхідну інформацію, вносити обов’язкові для виконання приписи щодо усунення порушень виконання антикорупційного законодавства, звертатися до правоохоронних органів із обов’язковими для розгляду висновками, що стосуються виявлених ознак правопорушень, звертатися до суду з позовами (заявами) про визнання незаконними нормативно правових актів, індивідуальних рішень, прийнятих у результаті порушення антикорупційного законодавства.

Також Указом Президента України від 14 жовтня 2014 року № 808/2014 на зміну Національному антикорупційному комітету створено Національну раду з питань антикорупційної політики.

На нашу думку, ідея створення одразу кількох інституцій, які певною мірою дублюють функції одна одної, виглядає дещо сумнівною, оскільки, зважаючи на зарубіжний досвід функціонування таких установ, найбільш ефективною є модель багаточільових агентств, що володіють як повноваженнями правоохоронних органів, так і функціями щодо попередження корупції.

Мусимо констатувати, що українські законотворці в черговий раз пішли шляхом політичних компромісів, а не наукової обґрунтованості та впровадження передового зарубіжного досвіду в ключовому для нашої країни питанні.

Корупцію не можна обмежити тільки законодавчими методами і штучним роздуванням апарату для боротьби з нею. Більше того, в умовах, коли корупція досягла великих масштабів і забрала на високі рівні влади, більш ефективною вбачається боротьба проти умов, що породжують корупцію, ніж несистемні напади на її прояви.

Необхідно підвищити рівень науково-експертного забезпечення протидії корупції, в тому числі вивчення і впровадження в життя зарубіжного досвіду, зокрема діяльності антикорупційної юстиції.

Щоб змусити антикорупційний механізм працювати, в першу чергу, необхідна участь громадськості. Українці впевнені, що саме державі відведена першочергова роль у боротьбі з корупцією. У той час як у європейських країнах більшість опитаних вважають, що це обов’язок кожного громадянина. Саме в цьому криються кардинальні відмінності. Якщо кожен дев’ятий із десяти жителів, наприклад, Швейцарії чи Норвегії, готовий повідомляти про випадки корупції, то 74 % українців заявляють, що не готові цього робити [6].

Для подолання корупції необхідним є ефективний зворотний зв'язок держави та суспільства, оскільки ефективно контролювати чиновників може лише поінформована та небайдужа громадськість. Успіхів у подоланні корупції досягають ті країни, які забезпечують більшу прозорість влади через розбудову громадянського суспільства та забезпечення свободи слова.

Саме тому підвищення тиску на корупцію з боку всього суспільства, формування нової антикорупційної політики визнаються важливими аспектами забезпечення національної безпеки України, а боротьба з корупцією – пріоритетним напрямом діяльності державних органів.

Прагнення України інтегруватись до європейського співтовариства зумовлює необхідність серйозного вивчення та імплементації зарубіжного досвіду щодо розробки та запровадження політичних, організаційних і правових механізмів подолання корупції.

Ефективність стратегії боротьби з корупцією визначається не кількістю запропонованих заходів, а їх спроможністю реально впливати на ситуацію та змінювати її. Тому вивчення досвіду інших країн надасть нам змогу не повторювати чужих помилок.

Список використаних джерел

1. Индекс корупції 2013 [Електронний ресурс] / Transparency International Україна. – Режим доступу : <http://ti-ukraine.org/content/4036.html>.
2. Порошенко: я особисто відповідатиму за боротьбу з корупцією [Електронний ресурс] / Інтерфакс-Україна. – Режим доступу : <http://ua.interfax.com.ua/news/political/228225.html>

3. Костенко О. Корупція в Україні – загроза національній безпеці [Електронний ресурс] / Олександр Костенко. – 2014. – серп. – Режим доступу : <http://nbnews.com.ua/ua/blogs/130145/>.

4. Специализированные институты по борьбе с коррупцией : обзор моделей [Электронный ресурс] / Г. Клеменчич, Я. Стусек, И. Гайка. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf>.

5. How to ... fight government corruption [Electronic resource] / The Guardian. – Mode of access : <http://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2014/may/13/anti-corruption-agencies-transparency-tactics>.

6. Боротьба з корупцією: що потрібно знати кожному (Інфографіка) [Електронний ресурс] / Institute of world policy. – Режим доступу : <http://iwp.org.ua/ukr/public/1022.html>.

В статтє в сравнительном аспекте рассматривается международный опыт создания и функционирования специализированных институтов предупреждения и борьбы с коррупцией, а также возможность его имплементации в украинских реалиях.

The article is devoted to the examination in the comparative perspective the international experience of creation and functioning of the specialized institutions for the prevention and combating corruption and the possibility of its implementation in the Ukrainian realities.

Стаття надійшла до редакції журналу 22 жовтня 2014 року.