



Міжнародний досвід боротьби з корупцією як вектор формування національної антикорупційної політики: огляд законодавства Румунії

Наталія АХТИРСЬКА,
кандидат юридичних наук, доцент,
головний науковий співробітник
відділу науково-методичного забезпечення
діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України
та Вищої ради юстиції Національної школи суддів України

Наведено досвід реалізації антикорупційної політики Румунії. Запропоновано врахувати міжнародну практику в законотворчому процесі України щодо можливості перевірки джерел формування спадку, доцільності запровадження цивільної конфіскації без притягнення до кримінальної відповідальності, посилення обмежень щодо суміщення та сумісництва для суддів і прокурорів; створення спеціального органу в системі Міністерства фінансів, уповноваженого на повернення й управління коштами та майном, здобутими в результаті незаконного збагачення. Підкреслена необхідність реальної незалежності органів, уповноважених на боротьбу з корупцією, прозорості їхньої діяльності та звітування перед громадськістю.

Ключові слова: корупція, перевірка корупційних ризиків, Національний антикорупційний директорат Румунії, цивільна конфіскація.

Международный опыт борьбы с коррупцией как вектор формирования национальной антикоррупционной политики: обзор законодательства Румынии

Наталья АХТЫРСКАЯ, кандидат юридических наук, доцент, главный научный сотрудник отдела научно-методического обеспечения деятельности Высшей квалификационной комиссии судей Украины и Высшего совета юстиции Национальной школы судей Украины

Представлен опыт реализации антикоррупционной политики Румынии. Предложено учитывать международную практику в законотворческом процессе Украины касательно возможности проверки источников формирования наследства, целесообразности введения гражданской конфискации без привлечения к уголовной ответственности, усиления ограничений относительно совмещения и совместительства для судей и прокуроров; создания спецоргана в системе Министерства финансов, уполномоченного на возвращение и управление активами и имуществом, полученными в результате незаконного обогащения. Подчеркнута необходимость реальной независимости органов, уполномоченных на борьбу с коррупцией, прозрачности их деятельности и отчетности перед общественностью.

Ключевые слова: коррупция, проверка коррупционных рисков, Национальный антикоррупционный директорат Румынии, гражданская конфискация.

International practice at fighting against corruption as a vector of formation of national anticorruption policy: review of legislation of Romania

Nataliia AKHTYRSKA, Candidate of Legal Sciences, Docent, Chief Research Worker of Department of Scientific and Methodological Support for the Activity of the High Qualification Commission of Judges of Ukraine and the High Council of Justice of the National School of Judges of Ukraine

The article considers the practices of implementation of anticorruption policy of Romania. The author suggests to take account of the international practice in the legislative process of Ukraine on the possibility to verify the sources of inheritance formation, expedience of introduction of civil forfeiture without bringing in to the criminal responsibility, strengthening of limitations in relation to overlapping and plurality for judges and public prosecutors; creation of special body in the system of the Ministry of Finance which will be authorized to return and manage the funds and property received in the result of

unlawful enrichment. The necessity to create the real independence of the regulatory bodies authorized to fight against the corruption, the transparency of their activity and reporting to the society is underlined.

Keywords: corruption, verification of corruption risks, National Anticorruption Directorate of Romania, civil forfeiture.

Динамічне формування антикорупційної політики України відбувається на засадах, проголошених ООН та Радою Європи, а також з урахуванням найкращого досвіду європейських держав. Україна підписала та ратифікувала Кримінальну конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 року, Цивільну конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією від 4 листопада 1999 року та Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року. Відповідно до ст. 22 Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом сторони домовилися співпрацювати в боротьбі з кримінальною та незаконною організованою чи іншою діяльністю, а також з метою запобігання їй. Таке співробітництво спрямовується на розв'язання, зокрема, таких проблем, як корупція у приватному та державному секторах [1].

Фінансово-економічна криза зумовила потребу повномасштабного дослідження її причин та заходів запобігання або мінімізації в усіх країнах світу. Юристи, політики, економісти, духовні лідери одностайно дійшли висновку, що джерелом проблем є корупція. Генеральний секретар ООН Пан Гі Мун зазначив, що «корупція – це творіння жадібності недемократичної меншості», яка руйнує можливості та створює загрозливі масштаби нерівності, підриває права людини, порушує діяльність органів влади, стримує економічний розвиток, створює диспропорції ринку [5]. Колишній Генеральний секретар Інтерполу Р. Ноубл визнав, що «корупція стала новою мішенню Інтерполу» [2]. На думку Держсекретаря США Дж. Керрі, «корупція – лаз для іноземного втручання, що загрожує незалежності держав, заважає процвітання та безпеці» [4]. На організованому Атлантичною радою США глобальному форумі посол США в Україні Дж. Пайєтт зазначив, що «корупція у владі є для України більшою загрозою, ніж російські танки» [3]. За словами Президента України П. Порошенка, «корупція зараз – це смертний гріх і є не меншим ворогом, ніж терористи, бойовики чи найманці» [6].

Українська православна церква Київського патріархату радить українцям подолати «дракона корупції» для подальшого руху до Європи. Зокрема, в своїй заяві патріарх Філарет застерігає: «Доки Україна не подолає корупції, ми не будемо багатою та могутньою демократичною державою. А тому на Синоді була прийнята постанова, відповідно до якої всіх, хто бере участь у корупції, тобто дає або бере хабарі, відлучати від святого причастія» [8].

У наукових та публіцистичних працях корупція розглядається з ідеалістично-філософського (морального), конвенційного та прагматичного поглядів. Тривалий період існування корупційної культури істотно вплинув на неоднозначне сприйняття сутності «неформальних платіжів» (чи то подарунків, чи подяка, чи то норма, чи злочин?) [7]. За даними *Transparency International*, індекс сприйняття корупції в Україні за 2014 рік становив 26 балів зі 100 можливих. Україна посіла 142-ге місце зі 175 країн (подібна ситуація зафіксована в Уганді) [9]. А найменш корумпованими країнами світу визнані Данія, Нова Зеландія, Швеція, Норвегія, Швейцарія, Нідерланди, Сінгапур, Люксембург, Фінляндія, Канада.

Зосередженість зусиль на розробленні антикорупційного законодавства, створенні нових правоохоронних органів, уповноважених на його застосування, потребує детального ознайомлення з досвідом антикорупційної політики країн – членів Євросоюзу. Один із експертів з антикорупційної політики зауважив: маючи лише роля, за браком вмінь та досвіду не можна почути музику Баха

або Ліста. Досвід – запорука успіху, ключ до подальшого розвитку майстерності. Антикорупційне законодавство є лише інструментом, виконавців треба вчити, щоб народ не лише чув, а ще й відчув результат.

З 11 по 15 травня 2015 року в Бухаресті за підтримки проекту *USAID* «Справедливе правосуддя» та Експертного форуму Румунії в рамках гранту Чорноморського фонду регіонального співробітництва відбулися міжнародна конференція на тему «Зміцнення потенціалу судової влади у Східній Європі», а також ознайомчий візит до антикорупційних органів Румунії.

Як зазначила у своєму виступі Марія Арсене, експерт Європейської комісії, обсяг корупційних оборудок у країнах Європейського Союзу сягає близько 120 млрд. євро, у світі – 1 трлн. доларів. За результатами проведеного опитування, 4 із 10 компаній ЄС стикаються з корупційними перешкодами ведення бізнесу; 32% вказали, що програвуть у тендерах через наявність корупційних домовленостей несумлінних конкурентів. Корупція є не короткостроковим явищем, подолання його потребує системного вдосконалення законодавства.

В основі антикорупційної політики Європейського Союзу – такі складові: 1) політична воля; 2) відповідність міжнародним конвенціям; 3) розширення сфери застосування; 4) антикорупційне законодавство; 5) механізм його реалізації; 6) ефективна діяльність усіх установ, відповідальних за дотримання антикорупційних норм; 7) удосконалена система прийняття на державну службу; 8) адекватна заробітна плата; 9) прозорість та підзвітність діяльності влади; 10) толерантність; 11) чіткі правила фінансового контролю; 12) реєстр корупціонерів; 13) конфіскація майна. Інструментами досягнення успіху є: оцінка поточної ситуації; визначення тенденцій та способів впливу; виважена кадрова політика.

Румунія характеризується найагресивнішою антикорупційною політикою в Європейському Союзі. 2002 року було створено Національний антикорупційний директорат Румунії (далі – НАДР) за моделлю Італії, покликаний викривати й розслідувати корупційні правопорушення. До складу НАДР входять 145 прокурорів, 220 поліцейських, 55 спеціалістів у регіонах; 197 осіб відділу технічно-оперативного забезпечення. До підслідності цього органу належать фінансове шахрайство з коштами Євросоюзу, зловживання посадовими обов'язками тощо. 2014 року навантаження на 145 прокурорів становило 911 кримінальних справ, до суду направлено провадження щодо 392 осіб, з яких 36 мерів, 35 суддів і прокурорів, 25 юристів, 81 поліцейський та ін. Заморожено рахунки на 200 млн. євро, 30 млн. євро конфісковано. У 2014 році після повторного звернення Антикорупційного директорату до парламенту Румунії було знято імунітет з одного сенатора, шістьох депутатів, одного міністра та десятих колишніх міністрів.

Типологія корупційних злочинів є стандартною для всіх країн: незаконне заволодіння майном у результаті зловживання владою або службовим становищем; упередженість під час проведення тендерів (державних закупівель); корупційні схеми працевлаштування; провладний тиск (торгівля впливом); незаконне фінансування партій; шахрайство з державними коштами (залучення їх до комерційної діяльності); захоплення земельних ділянок; одержання хабарів. Створення системи захисту осіб, що співпрацюють з правоохоронними органами, дало змогу притягнути до відповідальності міністра транспорту Румунії, який, перебуваючи на посаді у 2002–2005 рр.,



розробив корупційні схеми закупівлі електричних трансформаторів та привласнив 100 млн. 600 тис. євро.

Відповідно до ст. 138 Кримінального процесуального кодексу Румунії, Національний антикорупційний директорат має право прослуховувати телефонні розмови; здійснювати ІТ-спостереження; відеоспостереження; відстеження транспортного засобу; отримувати дані про одержання та передачу коштів; здійснювати вилучення (обшук); доставляти осіб під арештом; відстежувати електронні комп'ютерні мережі та зміст комунікацій. Умови технічного спостереження чітко обумовлені в ст. 139 КПК Румунії, серед яких є такі: 1) наявність обґрунтованої підозри; 2) виявлення злочину безпосередньо прокурором або за наявності свідків; 3) наявність доказів, одержаних у інший спосіб. Для одержання дозволу на застосування технічних засобів прокурор має звернутися до суду, обґрунтувати підозру, роз'яснити, які технічні засоби використовуватимуться. Дозвіл діє до 30 днів, а за потреби може бути продовжений до 6 місяців.

Ст. 148 КПК Румунії дозволяє використовувати слідчих під прикриттям, тобто під виглядом співробітників підприємств, установ, організацій, однак лише в тому разі, коли за вчинення корупційного правопорушення передбачено покарання не менш як 7 років позбавлення волі.

Намагання уникнути відповідальності окремими особами зумовила потребу передбачити в КПК Румунії взаємне інформування правоохоронних органів різних країн про перетин кордону підозрюваними. У рамках міжнародного співробітництва діють спільні слідчі групи, що дає змогу ефективно виявляти осіб, які перебувають у міжнародному розшуку. Ускладненим є отримання інформації від провайдерів, а також одержання дозволу на проведення обшуку політиків тоді, коли ці особи лише пов'язані з корупційними оборудками. Членство Румунії в Євросоюзі дає змогу оперативного співпрацювати, зокрема перевіряти законність виявлених під час проходження митного контролю коштів у аеропорту протягом 8 годин, незалежно від місця затримання особи.

Національний антикорупційний директорат Румунії є правоохоронним органом. Його функції полягають у кримінальному переслідуванні осіб, які вчинили корупційне правопорушення. Виявлення злочину, відкриття кримінального провадження подеколи блокується невизнанням вини обвинуваченим, дефамациєю тактикою адвокатів, які спростовують доказову базу, ставлять під сумнів кваліфікацію слідчих та прокурорів, ініціюють призначення численних експертів тощо. Вказані чинники призводять до зволікання у притягненні до відповідальності винних осіб, поверненні до бюджету незаконно здобутих коштів.

Для оперативного реагування на будь-які повідомлення про незаконне збагачення певних осіб 2007 року в Румунії створено проміжний між фіскальною службою та Національним антикорупційним директоратом орган – Національну агенцію з доброчесності. Її співробітниками стали сумлінні громадяни, наявність юридичної або економічної освіти для котрих не є обов'язковою вимогою. У разі надходження повідомлення про підозру щодо незаконного збагачення працівники вказаного органу мають право здійснити перевірку фінансових зобов'язань та статків особи за всіма наявними в державі базами даних (реєстрів). Суто арифметична розбіжність доходів та видатків дає підстави для виклику громадянина для уточнення даних і пояснення ним виявлених фінансових похибок. У разі неможливості надання інформації про законні джерела походження активів, які є у власності особи, виникає ґрунтовна підозра щодо вчинення корупційного правопорушення – незаконного збагачення. Однак з метою економії процесуального часу Національній агенції з доброчесності надане право застосовувати цивільну конфіскацію за згодою особи. Ця новела полягає

в тому, що особі пропонують спочатку пояснити джерела походження коштів. Якщо відповідь не розкриває історію їх законного набуття у власність чи користування, є два варіанти розвитку ситуації. Перший із них полягає в направленні матеріалів до Національного антикорупційного органу Румунії для відкриття кримінального провадження та проведення повного розслідування незаконної діяльності особи, виявлення джерел незаконного збагачення, накладення арешту на нерухомість та рахунки, з подальшою конфіскацією за вироком суду. Другий варіант: особі пропонується добровільно переказати до державного бюджету суму, походження якої не підтверджене офіційними документами. Цивільну конфіскацію вперше запровадили в Ірландії, Великій Британії, Скандинавських країнах. Результати її застосування доволі переконливі: 90% осіб погоджуються добровільно позбутися «зайвого» без засудження (мінімізувати негативні в соціальному та психологічному сенсі наслідки). Отже, цивільна конфіскація є інструментом запобігання та протидії корупції, адже це оперативний механізм повернення до державного бюджету незаконно здобутих коштів; він мінімізує ризики винесення виправдувального вироку за умови проведення неякісного розслідування та збирання неналежних доказів; формує психологічну установку особи на недоцільність ризику з метою одержання неправомірної вигоди; істотно впливає на соціальну сферу завдяки швидкому наповненню бюджету. А вчасне реагування на повідомлення громадськості з позитивним результатом формує довіру до влади та її політики.

Діяльність владних структур здійснюється під суворим контролем громадськості. На електронних сайтах у відкритому доступі розміщено 4,7 млн. декларацій про фінансові статки посадових осіб, суддів та прокурорів, щомісяця їх переглядають майже 100 тисяч осіб. У такий спосіб реалізується принцип фінансової прозорості, проголошений Євросоюзом.

Чинне законодавство Румунії передбачає можливість перевірки спадку, залишеного особою, яка підозрювалась у вчиненні корупційних правопорушень, однак не може бути притягнута до відповідальності через її смерть. Незважаючи на те, що спадкоємці нібито є законними набувачами активів, вони не можуть перешкоджати проведенню розслідування та перевірці джерел походження статків. У разі доведення шахрайського, корупційного походження майна та коштів воно підлягає конфіскації за загальним правилом.

Для вибіркової поточної перевірки державних службовців, співробітників правоохоронних органів на корупційну вразливість допускається «тестова перевірка на доброчесність» (провокація). Такий захід проводиться на підставі ордеру прокурора, його метою є оцінка (моніторинг) ризиків. Групи виконавців діють під прикриттям. Особливу ефективність тестової перевірки румунські фахівці відзначили під час кампанії, скерованої на боротьбу з корупцією на митниці. У такий спосіб були виявлені та притягнені до відповідальності співробітники митної служби на кордоні Румунії з Україною. Операція проводилась уповноваженими особами під виглядом «скеперів», що займаються контрабандою сигарет.

Результативність діяльності Національного антикорупційного директорату Румунії та служби з повернення активів Міністерства юстиції Румунії підтверджується статистичними даними (див. табл.)

Беззастережною умовою фінансової прозорості посадовців у Румунії визнано постійний контроль за їхніми статками. Десять осіб служби з повернення активів мають прямий доступ до більшості баз даних (нерухомості, демографічної, паспортної, транспортної, власників зброї, інтелектуальної власності). На основі спеціальних запитів вони мають право бути поінформовані щодо наявності яхт, кораблів, літаків, договорів експортно-ім-

	2010 р./Євро	2011 р./Євро	2012 р./Євро	2013 р./Євро	2014 р./Євро
Заморожені рахунки за кордоном	580811557	761614506	768932432	1962033280	1803568132
Накладено арешт на рахунки в Румунії	88279062	241860286	419587519	434576213	555895763
Повернено до бюджету Румунії	1675553	5092713	7814500	7620436	26332479

портних операцій, про перетин кордону. У перспективних планах цієї держави – створення Агенції з повернення активів та управління ними, підпорядкованої Міністерству фінансів Румунії.

Кадрова політика є запорукою результативності діяльності уповноважених органів, зокрема голова Національного антикорупційного директорату призначається не президентом країни, а Радою магістратури Румунії, до складу якої входить чимало представників громадськості. Прокурори НАДР є незалежними від Генеральної прокуратури, що гарантує проведення ефективного розслідування корупційних правопорушень у цьому відомстві.

Найсуровіші обмеження щодо суміщення та сумісництва регламентовані румунським законодавством стосовно магістратів (суддів та прокурорів), зокрема їм дозволяється займатися виключно науковою та викладацькою діяльністю; щодо творчої діяльності встановлена заборона. Таке рішення законодавця зумовлене складністю оцінювання гонорарів, наприклад, за нібито високохудожні твори, картини тощо. Адже доходи від реалізації творчої продукції використовувались як прикриття оплати корупційних домовленостей.

Новелою чинного законодавства України є поняття «конфлікту інтересів», розбіжності тлумачення якого створюють неодностайну судову практику. В Румунії ця дефініція тлумачиться в дев'яти спеціальних законах із урахуванням специфіки певних категорій службовців та магістратів. Завдяки неабияким успіхам у боротьбі з корупцією Румунія перебуває за крок до входження у Шенгенську зону, бо саме корупція в цьому питанні свого часу стала на заваді Румунії та Болгарії.

Отже, прийняття антикорупційного законодавства не означає, що корупція буде подолано автоматично. Як доводить досвід європейських держав, антикорупційне законодавство не є одномоментним явищем, а імплементація конвенційних вимог, запровадження міжнародних стандартів, формування сталої практики застосування потребують докладного вивчення й узагальнення досвіду інших країн Євросоюзу.

Список використаних джерел

1. Угода про асоціацію України з Європейським Союзом від 27.06.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu_ukraine/association_agreement/index_uk.htm

2. *Гаранжа Е.* Інтерпол стане більше открытым [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.moles.ee/02/Jun/06/1-1.php>

3. *Пайетт Дж.* Коррупция на самом высоком уровне является для Украины большей угрозой, чем российские танки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://newsnetwork.tv/news/pajett-korruptsiya-vo-vlasti-opasnee-dlya-ukrainy-chem-rossijskie-tanki.html>

4. *Керри Дж.* Российский газ и коррупция мешают Болгарии стать сильной // Вашингтон пост. – 2015. – 15 января.

5. *Пан Ги Мун.* Коррупция является «порождением жадности недемократического меньшинства» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unic.ru/bulletin/2012-12-10/pan-gi-mun-korruptsiya-yavlyaetsya-porozhdeniem-zhadnosti-nedemokraticeskogo-me>

6. *Порошенко П.* Корупція зараз – це смертний гріх [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2014/10/14/7040698/>

7. *Семигіна Т., Грига І., Степурко Т.* Подарунок лікарю – корупція чи подяка? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/2732/>; *Філоненко С.* Поки не зміниться суспільство, корупція процвітає [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/2638/>

8. УПЦ КП советует украинцам преодолеть «дракона коррупции» для продвижения в Европу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vesti-ukr.com/strana/74389-filaret-reshil-ne-prichawat-korruptcionerov>

9. A Year after Maidan, still Ukraine Is the Most Corrupt Country in Europe. Press release 03.12.14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ti-ukraine.org/en/corruption-perceptions-index-2014>

References

1. Uhoda pro asotsiatsiiu Ukrainy z Yevropeiskym Soюзом vid 27.06.2014 r. [Ukraine European Unionon Association Agreement, 27 June 2014]. Available at: http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu_ukraine/association_agreement/index_uk.htm

2. *Garanzha E.* 'Interpol staniet bolee otkryтым' [Interpol will be come more open]. Available at: <http://www.moles.ee/02/Jun/06/1-1.php>

3. *Pajtt G.* 'Korruptsiya na samom vysokom urovnie yavliaetsya dlia Ukrainy bolshei ugrozoi, chem rossiiskie tanki' [Corruption at the highest level is a greater threat to Ukraine than Russian tanks]. Available at: <http://newsnetwork.tv/news/pajett-korruptsiya-vo-vlasti-opasnee-dlya-ukrainy-chem-rossijskie-tanki.html>

4. *Kerry J.* (2015), 'Rossiiskii gaz i korruptsiya meshaiut Bolgarii stat silnoi' [Russian gas and corruption preclude Bulgaria to become strong], Washington Post, January 15th.

5. *Ban Ki-moon.* 'Korruptsiya yavliaetsya 'porozhdeniem zhadnosti nedemokraticeskogo menshynstva' [Corruption is 'a product of greed of undemocratic minority']. Available at: <http://www.unic.ru/bulletin/2012-12-10/pan-gi-mun-korruptsiya-yavlyaetsya-porozhdeniem-zhadnosti-nedemokraticeskogo-me>

6. *Poroshenko P.* 'Koruptsiia zaraz – tse smertnyi hrihk' [Corruption now is a mortal sin]. Available at: <http://www.pravda.com.ua/news/2014/10/14/7040698/>

7. *Semyhina T., Hryha I., Stepurko T.* 'Podarunok likariu – koruptsiia chy podiaka?' [Gift to a doctor is corruption or gratitude?]. Available at: <http://www.viche.info/journal/2732/>; *Filonenko S.* 'Poky nezminytsia suspilstvo, koruptsiia protsvitaytyme' [If the society is not changed, corruption will flourish]. Available at: <http://www.viche.info/journal/2638/>

8. UPTs KP sovietuet ukraintsam preodolet 'drakona korruptsiyi' dlia prodvizheniia v Evropu [UOC KP advises Ukrainians to overcome 'the dragon of corruption' to go forward to Europe]. Available at: <http://vesti-ukr.com/strana/74389-filaret-reshil-ne-prichawat-korruptcionerov>

9. 'A Year after Maidan, still Ukraine Is the Most Corrupt Country in Europe' Press release: December 3, 2014. Available at: <http://ti-ukraine.org/en/corruption-perceptions-index-2014>