

ЛЕГІН

Андрій Валерійович
a_legin@ukr.net

УДК 343

СИСТЕМА ОРГАНІВ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ БОРОТЬБУ З КОРУПЦІЄЮ:
СВІТОВІ МОДЕЛІ ТА НАЦІОНАЛЬНИЙ ДОСВІД

THE SYSTEM OF BODIES COMBATING CORRUPTION: WORLD MODELS
AND NATIONAL EXPERIENCE



детектив, Національне
антикорупційне бюро
України

Стаття присвячена аналізу світових моделей антикорупційних органів, положень міжнародних юридичних документів, які стосуються створення та функціонування антикорупційних інституцій та рекомендацій, які надавалися Україні з цього приводу. Автор аналізує систему органів, що здійснюють боротьбу з корупцією в Україні, звертає окрему увагу на їх завдання, а також пропонує шляхи щодо подальшої оптимізації української моделі боротьби з корупцією.

Статья посвящена анализу мировых моделей антикоррупционных органов, положений международных юридических документов, касающихся создания и функционирования антикоррупционных институтов и рекомендаций, которые предоставлялись Украине по этому поводу. Автор анализирует систему органов, осуществляющих борьбу с коррупцией в Украине, обращает особое внимание на их задачи, а также предлагает пути по дальнейшей оптимизации украинской модели борьбы с коррупцией.

The article is devoted to the analysis of the world models of anti-corruption bodies, the provisions of international legal documents concerning the creation and functioning of anti-corruption institutions and recommendations that were provided to Ukraine in this regard. The author analyzes the system of bodies involved in the fight against corruption in Ukraine, pays special attention to their tasks, and also suggests ways to further optimize the Ukrainian model for combating corruption.

Ключові слова: корупція; зарубіжний досвід боротьби з корупцією; антикорупційні органи; Національне антикорупційне бюро України

Ключевые слова: коррупция; зарубежный опыт борьбы с коррупцией; антикоррупционные органы; Национальное антикоррупционное бюро Украины

Keywords: corruption; foreign experience in the fight against corruption; anti-corruption bodies; National Anti-Corruption Bureau of Ukraine

ВСТУП

Коли міжнародна спільнота визнала, що корупція є глобальною проблемою, стало очевидно, що забезпечити ефективний контроль над корупцією неможливо лише за рахунок удосконалення законодавчої бази, і є необхідність у створенні спеціалізованих органів, які будуть мати відповідні повноваження, ресурси і кваліфікацію. Такі спеціалізовані антикорупційні органи мають бути захищені від неправомірного політичного тиску, для чого необхідні механізми забезпечення високого рівня їхньої структурної, операційної та фінансової автономії.

Питання створення та функціонування органів, що здійснюють боротьбу з корупцією в Україні та використання зарубіжного досвіду функціонування подібних структур розглядалися такими науковцями, як: В.Д. Гвоздецький, Р.В. Гречанюк, Д.Г. Заброна, М.І. Мельник, С.В. Невмержицький, О.Н. Ярмиш та ін..

МЕТА РОБОТИ

Метою статті є аналіз світового та національного досвіду створення та функціонування спеціалізованих

антикорупційних органів та визначення шляхів щодо подальшої оптимізації української моделі боротьби з корупцією.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Методологічною та інформаційною основою роботи є наукові праці, матеріали періодичних видань, аналітичні звіти, ресурси мережі Internet, нормативно-правові акти України та міжнародно-правові акти. При проведенні дослідження використано методи логічного аналізу, конкретизації, статистичний метод тощо.

РЕЗУЛЬТАТИ

Як було зазначено у висновках і рекомендаціях Першої Конференції правоохоронців, що спеціалізуються з боротьби проти корупції, яка відбулася у Страсбурзі у квітні 1996 р., «корупція – це явище, запобігання, розслідування і кримінальне переслідування якого мають здійснюватися на різних рівнях з використанням спеціальних знань і навичок у різних галузях: юриспруденції, економіці, бухгалтерському

обліку, цивільному будівництві тощо. Тому кожна країна повинна мати спеціалістів з боротьби проти корупції у достатній кількості і виділяти необхідні ресурси для їхньої діяльності» [1, с. 2].

Слід зазначити, що майже всі міжнародні юридичні документи приділяють певну увагу місцю та повноваженням інституцій, що протидіють корупції. Зокрема, Конвенція ООН проти корупції вимагає від держав-учасниць створення двох типів антикорупційних інституцій: орган або органи, що запобігають корупції, та орган, органи або особи, які спеціалізуються на боротьбі проти корупції за допомогою правоохоронних заходів.

Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією та Резолюція Комітету Міністрів Ради Європи № (97)24 щодо Двадцяти керівних принципів боротьби проти корупції містять обов'язкові міжнародні вимоги для антикорупційних органів, які можна спрощено узагальнити таким чином: незалежність і автономія, наявність спеціально підготовлених і кваліфікованих співробітників та забезпечення адекватними повноваженнями і ресурсами [2, 3].

На основі рекомендацій та положень цих та інших документів у світі було створено значну кількість спеціалізованих інституцій з боротьби проти корупції, багато з яких досягнули значних успіхів у своїй діяльності, і тому питання, як виявити «найкращу» з них, є досить актуальним для юрисдикцій, які знаходяться на початковому етапі розвитку антикорупційної боротьби. Очевидно, що, створюючи новий орган, необхідно враховувати національний контекст, культурні, правові та адміністративні особливості кожної країни, проте визначити основні підходи до вирішення проблеми і оцінити основні моделі існуючих органів можливо і необхідно.

Однією з найпопулярніших у світі є модель багатозначного агентства, яка є прикладом комплексного підходу та зосередження у межах одного органу всіх основних функцій із запобігання і боротьби проти корупції – розроблення політики, аналітична діяльність, технічна допомога з питань попередження, взаємодія із громадянським суспільством та інформування, моніторинг, розслідування тощо, разом з тим, як правило, кримінальне переслідування залишається окремою функцією. Яскравими представниками та основоположниками такої моделі є Незалежна комісія проти корупції в Гонконзі та Бюро з розслідування корупційної діяльності в Сінгапурі. Приголомшливі успіхи, яких досягли вказані юрисдикції у справі боротьби з корупцією, призвели до того, що багато інших країн взяли за основу їхню організацію та створили подібні інституції в себе. Зокрема, це Спеціальна служба розслідувань у Литві, Бюро із запобігання та боротьби проти корупції у Латвії, Директорат боротьби проти корупції та економічних злочинів у Ботсвані тощо.

На інших принципах побудована служба боротьби проти корупції в структурі правоохоронних органів – в межах цієї моделі існують різні форми спеціалізованих органів: створення відповідної служби в правоохоронних органах, які відповідають за виявлення і розслідування корупції, або створення служби боротьби проти корупції в системі органів прокуратури.

Дана модель найбільш поширена в країнах Західної Європи, яскравими прикладами такого підходу є Національне управління з розслідування і кримінального переслідування злочинів у сфері економіки та навколишнього середовища у Норвегії, Центральне управління боротьби проти корупції у Бельгії, Спеціальна прокурорська служба з припинення економічних злочинів, пов'язаних з корупцією, у Іспанії, Національний антикорупційний директорат у Румунії тощо. До цієї ж моделі також належать вузькоспеціалізовані підрозділи правоохоронних органів, які здійснюють виявлення і розслідування корупції серед своїх співробітників – відділи внутрішньої безпеки, наприклад Департамент внутрішніх розслідувань у Німеччині або Загін боротьби проти корупції в поліції метрополії Великобританії.

Ще одним розповсюдженим варіантом у світовій практиці є створення інституції із запобігання корупції, розроблення політики і координації дій. Ця модель полягає в створенні спеціалізованих інституцій, які виконують одну або декілька превентивних функцій, таких як проведення досліджень і аналізу, розроблення і координування політики у сфері боротьби проти корупції, проведення навчання і надання консультацій різним відомствам про ризик корупції, можливі заходи для її попередження та інші функції. Як правило, такі органи хоч і не мають повноважень правоохоронного органу, але наділені особливими правами для виконання спеціальних контрольних функцій. Наприклад, відомства, які здійснюють контроль за деклараціями про доходи посадових осіб, можуть мати право доступу до конфіденційної інформації. Інституції, створені за цією моделлю, функціонують у Франції – Центральна служба із запобігання корупції, Албанії – Антикорупційна моніторингова група, на Мальті – Постійна комісія проти корупції, в США – Управління з урядової етики, в Індії – Центральна служба пильності, на Філіппінах – Офіс омбудсмена [4, с. 26].

Відповідно до огляду ситуації в Україні, здійсненого ще 2004 р. в межах Стамбульського плану дій з боротьби проти корупції Мережі боротьби проти корупції для Східної Європи та Центральної Азії Організації економічної співпраці і розвитку (OECD), Україні було рекомендовано: «сконцентрувати правоохоронні повноваження у сфері боротьби проти корупції, які наразі фрагментовані; створити спеціалізовані антикорупційні прокурорські служби; розглянути питання створення національного антикорупційного органу, що буде спеціалізуватися та матиме повноваження з виявлення, розслідування та переслідування корупційних правопорушень. Такий орган міг би бути інтегрованим, але структурно незалежним, або окремим органом в межах існуючого правоохоронного органу та/або прокуратури. Крім роботи над дійсно важливими корупційними справами, одним з головних завдань такого органу має бути покращення міжвідомчої співпраці між численними правоохоронними органами, органами безпеки та фінансового контролю під час розслідування корупційних порушень (наприклад, за допомогою чітких правил щодо звітування та обміну інформацією, створення слідчих груп у складних справах тощо)» [5, с. 3].

У своєму Оціночному звіті щодо України в результаті спільного першого та другого раундів оцінювання Група держав проти корупції (GRECO) відзначила, що «має існувати чіткий розподіл між реалізацією загальних превентивних реформ, з одного боку, та підвищенням ефективності правоохоронної системи, з іншого боку. Ці дві функції є відокремленими, їх не варто змішувати». Тому GRECO порекомендувала «створити орган, що не матиме правоохоронних функцій і здійснюватиме нагляд за реалізацією національної антикорупційної стратегії і відповідних планів дій» [6, с. 1].

На виконання вказаних рекомендацій та норм міжнародних документів після Революції Гідності 2014 р. в Україні було розпочато системну реформу для подолання широкомасштабної корупції, в межах якої було прийнято низку законопроектів антикорупційного спрямування та створено нові органи для боротьби з цим явищем.

Зокрема було створено Національне антикорупційне бюро України – державний правоохоронний орган, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Завданням Національного антикорупційного бюро України відповідно до профільного закону є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та є загрозою національній безпеці.

Також прикінцевими положеннями Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» було доповнено ст. 45 КК України приміткою з переліком корупційних злочинів – це злочини, передбачені ст.ст. 191, 262, 308, 312, 313, 320, 357, 410, у разі їхнього вчинення шляхом зловживання службовим становищем, а також злочини, передбачені ст.ст. 210, 354, 364, 364-1, 365-2, 368-369-2 цього Кодексу [7].

Згідно з ч. 5 ст. 216 КПК України, детективи Національного антикорупційного бюро України здійснюють досудове розслідування злочинів, передбачених ст.ст. 191, 206-2, 209, 210, 211, 354 (стосовно працівників юридичних осіб публічного права), 364, 366-1, 368, 368-2, 369, 369-2, 410 Кримінального кодексу України, за умови наявності визначеного переліку суб'єктів або розміру предмету злочину або завданої ним шкоди.

Таким чином, підслідність НАБУ не охоплює всіх корупційних злочинів, визначених у примітці до ст. 45 КК України, а також обмежується суб'єктом і розміром предмета злочину.

Відповідно, незважаючи на те що Національне антикорупційне бюро України створювалось як спеціальний антикорупційний орган, повноваження правоохоронних органів щодо кримінального переслідування корупційних правопорушень не було уніфіковано, і, відповідно до ст. 216 КПК України, досудове розслідування корупційних кримінальних правопорушень, окрім Національного антикорупційного бюро України, здійснюють також органи Національної поліції та органи Державного бюро розслідувань [8, с. 44].

До повноважень Державного бюро розслідувань віднесено розслідування всіх (в т.ч. корупційних) злочинів, вчинених високопосадовцями та працівниками правоохоронних органів (за винятком злочинів, які підслідні Національному антикорупційному бюро України), а органи Національної поліції, в свою чергу, розслідують корупційні злочини, які не віднесені до підслідності Національного антикорупційного бюро України та Державного бюро розслідувань, а також адміністративні правопорушення, які пов'язані з корупцією.

У системі Генеральної прокуратури України була на правах самостійного структурного підрозділу створена Спеціалізована антикорупційна прокуратура, яка здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України, підтримує державне обвинувачення у відповідних провадженнях та представляє інтереси громадянина або держави в суді у випадках, пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

Під час здійснення оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування органами Національної поліції та Державного бюро розслідувань аналогічні функції здійснюють відповідні органи прокуратури.

Також, до боротьби з корупцією фактично залучена Служба безпеки України на яку покладено виявлення корупційних злочинів і подальша передача для розслідування відповідним органам.

Крім того, у 2016 р. було створено Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, яке є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері виявлення та розшуку активів, на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні, та/або з управління активами, на які накладено арешт або які конфісковано у кримінальному провадженні.

Законом України «Про запобігання корупції» було створено Національне агентство з питань запобігання корупції – центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику. До його повноважень також належить контроль за дотриманням антикорупційних обмежень і вимог (конфлікт інтересів, подарунки, сумісництво тощо), складання адміністративних протоколів, контроль за фінансами політичних партій, моніторинг способу життя чиновників, захист викривачів, формування та реалізація політики, стратегії, звітності, дослідження і навчання.

Повноваженнями в сфері антикорупційної політики також законодавством наділене Міністерство юстиції України, яке до моменту передачі до Національного агентства з питань запобігання корупції тимчасово забезпечує ведення реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення, та проводить антикорупційну експертизу.

До повноважень Комітету з питань запобігання і протидії корупції Верховної Ради України віднесено підготовку рішень парламенту, в тому числі з антико-

рупційної політики, виконання контрольної функції та проведення антикорупційної експертизи.

Окрім того, при Президентіві України було утворено Національну раду з питань антикорупційної політики – консультативно-дорадчий орган, на який покладено підготовку та подання пропозицій щодо визначення, актуалізації та вдосконалення антикорупційної стратегії, здійснення системного аналізу стану запобігання і протидії корупції в Україні, ефективності реалізації антикорупційної стратегії, заходів, що вживаються для запобігання і протидії корупції, підготовки та надання узгоджених пропозицій щодо поліпшення координації та взаємодії між суб'єктами, які здійснюють заходи у сфері запобігання і протидії корупції, оцінку стану та сприяння реалізації рекомендацій Групи держав проти корупції (GRECO), Організації економічної співпраці та розвитку (OECD), інших провідних міжнародних організацій щодо запобігання і протидії корупції, підвищення ефективності міжнародного співробітництва України у цій сфері та сприяння науково-методичному забезпеченню з питань запобігання і протидії корупції.

Виходячи з вищеведеного, органи, які здійснюють боротьбу з корупцією в Україні, можна умовно розділити на три групи: це органи, які формують антикорупційну політику, до яких належать Національне агентство з питань запобігання корупції, Міністерство юстиції України, профільний комітет Верховної Ради України та Національна рада з питань антикорупційної політики; органи, які здійснюють розслідування корупційних правопорушень – це Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань, Національна поліція України, а також Спеціалізована антикорупційна прокуратура та органи прокуратури, які здійснюють процесуальне керівництво під час розслідування; та органи, які залучені до боротьби з корупцією – Служба безпеки України та Національне агентство з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів.

ВИСНОВКИ

Таким чином, зважаючи на значну кількість інституцій та враховуючи глибоку та широкомасштабну природу корупційних правопорушень, очевидно, що лише ефективна та дієва співпраця між усіма вказани-

ми органами забезпечить цілеспрямовані заходи для боротьби з корупційними правопорушеннями, допоможе уникнути дублювання функцій правоохоронних органів та створить підґрунтя для спільних підходів до більш ефективної боротьби з корупцією.

Список використаних джерел

1. Conclusions and Recommendations of the General Rapporteur (Mr. Lorenzo Salazar, Italy), First International Conference for Law-Enforcement officers specialised in the Fight against Corruption, Strasbourg 1996, 24-25 April.

2. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_101

3. Резолюція Комітету Міністрів Ради Європи № (97)24 щодо Двадцяти керівних принципів боротьби проти корупції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_845

4. Спеціалізовані інституції у боротьбі проти корупції: огляд моделей / Організація економічного співробітництва і розвитку ; Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії; OECD, 2007. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <https://www.oecd.org/corruption/acn/39972270.pdf>

5. Стамбульський план дій з боротьби проти корупції для Азербайджану, Вірменії, Грузії, Казахстану, Киргизької Республіки, Російської Федерації, Таджикистану та України. Україна: узагальнення рекомендацій. Схвалено 21 січня 2004 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.oecd.org/countries/ukraine/43846543.pdf>

6. Оціночний звіт GRECO за результатами Спільних 1-го і 2-го раундів оцінювання України. Затверджений GRECO на 42-му пленарному засіданні. Страсбург, 11–15 травня 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/16806c988e>

7. Кримінальний кодекс України Редакція від 12.01.2018 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>

8. Гречанюк Р. Функції і повноваження спеціальних антикорупційних органів України, Польщі та Молдови: порівняльний аналіз / Р. Гречанюк // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2015. – № 2. – С. 41–48