

and measures to counter tax evasion. The author makes a proposal to the determination of beneficial owner clause to the Project of Tax Code of Ukraine.

Key words: beneficial ownership, beneficial owner, passive income, dividends, interest, royalty, double tax conventions.

КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВІ НАУКИ

Корж І. Ф.

Комітет Верховної Ради України
з питань національної безпеки і оборони

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ

У статті наводиться міжнародний досвід боротьби з корупцією. Розкриваються першочергові заходи та шляхи, а також санкції, які напрацьовувалися та здійснювалися зарубіжними державами у процесі зазначеної боротьби. Наводяться приклади створення державних інституцій по боротьбі з корупцією, їх види, повноваження, державні гарантії та вимоги до особового складу. Пропонуються оптимальні підходи до створення подібних інституцій в Україні.

Ключові слова: корупція, міжнародні стандарти, права і свободи людини, гарантії, привілеї, програми захисту осіб, політична воля.

Серед найбільш проблемних питань сучасного перехідного періоду держави, як за масштабами поширення, так і глибиною проникнення в соціальний організм, слід виділити корупцію, яка є, на нашу думку, найбільш руйнівним фактором належному функціонуванню системи управління у сфері державної безпеки. Корупція перетворилась на зло, що тягне за собою реальну загрозу безпеці держави.

Корупція у сучасному світі являє собою таке соціальне явище, яке необхідно сприймати не просто як одне із неминучих супутніх цивілізації негативних явищ, а як зло, що тягне за собою реальну загрозу безпеці держави. Корупція сьогодні стала глобальним викликом для всієї людської цивілізації. Для суспільства з перехідною економікою, якою є Україна, вона стала фактором деформування соціально-економічних і політичних реформ. Тому успішний зарубіжний досвід боротьби з цим ганебним соціальним явищем є вкрай корисним для української влади для її реального, а не удаваного бажання подолати це зло. Таким прикладом можуть слугувати Сінгапур, Гонконг, Португалія, Швеція тощо, які займають лідируючі місця в світі по відсутності корупції, економічній свободі і розвитку.

Сінгапурська тактика зниження корупції була побудована на низці заходів: регламентації дій чиновників; спрощенні бюрократичних процедур; строгому нагляді за дотриманням етичних стандартів. Центральною ланкою стало автономне Бюро з розслідування випадків корупції, в яке громадяни могли звертатися зі скаргами на держслужбовців і вимагати відшкодування збитків. Одночасно було посилене законодавство, підвищена незалежність судової системи (з високою зарплатою і привілейованим статусом суддів), введені економічні санкції за дачу хабара або відмову від участі в антикорупційних розслідуваннях, а також вчинені жорсткі акції аж до

поголовного звільнення співробітників митниці і інших держслужб (аналогічним шляхом пішли Польща, Грузія, Литва тощо). Зазначене поєднувалося з підвищенням зарплат чиновникам і підготовкою кваліфікованих адміністративних кадрів.

У Швеції було вжито комплекс заходів, націлених на усунення меркантилізму. Державне регулювання стосувалося в більшій мірі домашніх господарств, чим фірм, і було засновано більше на стимулах (через податки, пільги і субсидії), ніж на заборонах і дозволах. Був відкритий доступ до внутрішніх державних документів і створена незалежна і ефективна система правосуддя. Шведський парламент і уряд встановили високі етичні стандарти для адміністраторів, які поєднувалися з високою вимогливістю щодо їх виконання. Після декількох років чесність стала соціальною нормою серед бюрократії. На перших порах зарплати високопосадовців перевищували зарплати робітників в 12-15 разів, а з часом знизилася до двократної.

В цілому можна зазначити наступні шляхи успішної боротьби з корупцією, вироблені світовим співтовариством:

- чітке регламентування дій та етичних стандартів діяльності посадових осіб усіх рівнів та відповідальність за їх порушення;

- відкритість влади, прозорість та зрозумілість процедур прийняття державних рішень;

- дієві механізми контролю за діяльністю державних органів з боку громадянського суспільства;

- свобода слова, свобода та незалежність засобів масової інформації [1, с. 168].

В середині 1990-х років міжнародне співтовариство визнало, що корупція є глобальною проблемою, і почало у цій сфері активно працювати. Результатом цієї діяльності стало прийняття цілого ряду актів, як обов'язкових (договорів, конвенцій), так і "м'якого" характеру (рекомендацій, резолюцій, інструкцій і декларацій), підготовлених і прийнятих в рамках таких організацій, як ООН, Рада Європи, Організації Американських Штатів, Африканського Союзу, Європейського Союзу. Вони переслідували одну мету – встановити загальні стандарти боротьби з корупцією на національному рівні шляхом введення кримінальної відповідальності за корупційні злочини, забезпечення дотримання антикорупційних законів, а також вжиття заходів щодо попередження корупції. З іншого боку, міжнародні правові інструменти сприяли виявленню і поширенню у світі прикладів хорошої практики боротьби з корупцією і сприяють зміцненню міжнародного співробітництва між країнами.

З самого початку стало очевидним, що забезпечення ефективного контролю за корупцією неможливо лише за рахунок вдосконалення законодавчої бази. Склалося розуміння того, що за виконання моніторингу антикорупційних законів і здійснення заходів мають відповідати спеціалізовані органи або співробітники, які матимуть відповідні повноваження, ресурси і кваліфікацію. Такі спеціалізовані антикорупційні органи або співробітники мають бути захищені від неправомірного політичного тиску, що можливе за умови наявних механізмів забезпечення високого рівня їх структурної, операційної і фінансової автономії. Як зазначено у Висновках і рекомендаціях, підготовлених на Першій конференції правоохоронних органів, які приймають участь у боротьбі з корупцією, що відбулася в квітні 1996 року в Страсбурзі: "Корупція – це явище, попередження, розслідування та кримінальне переслідування якого мають вживатися на різних рівнях, на підставі використання спеціальних знань в різних сферах: юриспруденції, економіці, бухгалтерського обліку, цивільного будівництва

тощо. Кожна держава повинна мати спеціалістів з боротьби з корупцією в достатній кількості і виділяти необхідні ресурси для їх діяльності”.

В європейському контексті засади подолання корупції в країнах Європи були закладені на другій зустрічі на найвищому рівні голів держав та урядів-членів Ради Європи, на якій було вироблено 20 керівних принципів з питань боротьби з корупцією, погоджених у вересні 1997 року на 10-й зустрічі у м. Страсбурзі багатосторонньою групою з питань корупції і прийнятих Резолюцією (97) 24 Комітетом Міністрів Ради Європи 6 листопада 1997 року. Ключовими з них, на нашу думку є наступні:

– гарантії, що ті особи, на яких покладено обов’язок запобігання, ведення слідства та винесення судового вироку щодо злочинів, пов’язаних з корупцією, отримають незалежність та автономію згідно покладених на них функцій, будуть позбавлені від неналежного впливу і будуть мати ефективні засоби для зібрання свідчень, захисту осіб, які надали допомогу компетентним органам в боротьбі з корупцією та збережуть конфіденційність розслідувань;

– обмеження привілеїв, які перешкоджають розслідуванню, веденню слідства та винесенню судового вироку щодо злочинів, пов’язаних з корупцією, на рівні, який вимагається демократичним суспільством;

– сприяння спеціалізації осіб та органів, на яких покладено обов’язок боротьби проти корупції і забезпечити їх відповідними засобами та навчанням, необхідним для виконання їх завдань;

– гарантування, що кримінальне законодавство і органи, які несуть відповідальність за його виконання, зроблять внесок в боротьбу проти корупції ефективним та скоординованим шляхом, зокрема, шляхом відмови від податкових пільг, згідно з законом або застосованою практикою, хабарів або інших витрат, які вважаються злочином, пов’язаним з корупцією;

– забезпечення застосування відповідних процедур перевірки, які застосовуються до діяльності державних адміністративних органів та державного сектору;

– впровадження в практику відповідних процедур публічності з метою залучення громадкості, що буде сприяти справедливій конкуренції та утримувати корупціонерів від скоєння злочинів;

– забезпечення того, що засоби масової інформації будуть мати свободу отримувати і використовувати інформацію з питань корупції, які не є предметом обмежень або обмеженого користування, як це вимагається демократичним суспільством;

– гарантування того, що цивільне законодавство розгляне необхідність боротьби проти корупції і, зокрема, забезпечить ефективні засоби судового захисту для тих осіб, чий права і інтереси постраждали внаслідок корупції;

– забезпечити, щоб кожний аспект боротьби проти корупції, можливі зв’язки з організованою злочинністю, а також кримінальний аспект відмиття грошей, був урахований.

Більшість цих принципів нашли своє відображення в Конвенції Європейського Союзу про кримінальну відповідальність за корупцію [2]. Спочатку міжнародні правові інструменти мали положення про створення спеціалізованих установ по боротьбі з корупцією у вигляді органів слідства і прокуратури. І лише після прийняття в 2003 році Конвенції ООН по боротьбі з корупцією [3], особливу увагу було також приділено попередженню корупції. Конвенція, яка є першим міжнародним договором такого

масштабу, вимагає від держав-учасниць створення не лише спеціалізованих установ для боротьби з корупцією, але також інститутів, які наділені превентивними функціями.

Нині міжнародні правові інструменти визначають наступні функції у сфері боротьби з корупцією: кримінальне переслідування за корупційні злочини; заходи щодо попередження корупції; освітянська та просвітительська робота; координація антикорупційної роботи різними відомствами; моніторинг за виконанням національних програм по боротьбі з корупцією; дослідження та аналіз стану корупції в державі.

Зазначеним функціям відповідають наступні завдання органів по боротьбі і попередженню корупції: отримання і розгляд скарг на дії посадових осіб; збір даних, які мають відношення до корупції; аналіз криміногенної обстановки, оперативно-слідча діяльність і проведення попереднього (досудового) слідства; кримінальне переслідування; застосування адміністративної відповідальності; здійснення досліджень, аналізу і надання допомоги у сфері попередження корупції; надання консультацій з питань етики; аналіз дотримання законодавства; розгляд майнових декларацій державних службовців; надання інформації, проведення освітянських і просвітительських заходів; міжнародне співробітництво і надання допомоги тощо. Ці завдання можуть виконуватися силами однієї установи або можуть бути розподіленими між декількома інститутами по боротьбі з корупцією.

Повноваження щодо проведення розслідування та кримінального переслідування є основним механізмом застосування законів по боротьбі з корупцією, насамперед в кримінально-правовій сфері. Це завдання, як правило, виконують спеціалізовані установи – поліція або багатоцільове агентство по боротьбі з корупцією, і прокуратура. Основна проблема в їхній діяльності полягає у необхідності визначення їхньої матеріальної юрисдикції (склади злочинів, які підпадають під їхню компетенцію, або підслідність). Водночас, спеціалізовані установи мають мати обмежені юрисдикції, тобто злочини особливої суспільної значимості, а також здійснені високо посадовцями. В такому випадку в законі мають бути чітко визначені підстави відбору справ для розгляду спеціалізованим органом.

Важливим є питання про ретроспективні справи (розгляд злочинних дій, здійснених до набуття чинності закону про утворення спеціалізованого інституту). В цій діяльності не можна допустити політичного переслідування політичних опонентів, а також відволікатися від злочинних дій нинішнього часу. Тому вважається доцільним звести ретроспективний підхід лише до великих і чітко визначених справ.

Координацію, моніторинг і дослідження корупції, як важливі складові національної стратегії боротьби з корупцією, а також відповідальність за них вбачається покласти на один спеціалізований орган. Координація необхідна на двох рівнях – координація політики у сфері боротьби з корупцією і координація заходів щодо її здійснення. Цим органом в Україні цілком логічно може бути Рада національної безпеки і оборони України.

Спеціалізація є необхідною умовою для ефективної боротьби з корупцією. Як зазначено в пояснювальній доповіді до Конвенції про кримінальну відповідальність за корупцію (ЕТС № 173, параграф 96), для боротьби з таким складним явищем як корупція, вимагається комплексний підхід і спеціальні знання в різних сферах життєдіяльності, включаючи юриспруденцію, фінанси, економіку, державне будівництво, соціальні науки тощо. Тому, якщо спеціалізований орган по боротьбі з корупцією має фахівців по всім необхідним напрямам, це може підвищити його вплив і незалежність, а незалежність органу – це основа успіху боротьби з корупцією.

Міжнародні стандарти не пропонують єдину і найкращу форму спеціалізації. Однак можна виділити три основні підходи, які відповідають наступним типам основних функцій спеціалізованих інститутів по боротьбі з корупцією:

– багатоцільові агентства по боротьбі з корупцією, які мають повноваження правоохоронних органів, а також які здійснюють превентивні функції. Ця модель демонструє комплексний підхід до вирішення проблеми і поєднує в собі всі три функції – превентивну, репресивну і виховну;

– спеціалізовані правоохоронні агентства по боротьбі з корупцією або підрозділи по боротьбі з корупцією в структурі правоохоронних органів. Інститути цієї форми відрізняються за формами спеціалізації і наділяються повноваженнями щодо ведення попереднього (досудового) слідства або кримінального переслідування. Ці інститути мають меншу ступінь свободи і входять в існуючу систему правоохоронних органів;

– інститути по недопущенню корупції, вироблення політики і координації дій у сфері боротьби з корупцією. Інститути цієї групи мають найбільшу різноманітність форм і відрізняються як своєю організаційною структурою, так і ступенем свободи: дослідницькі інститути; контрольні інститути; комісії по координації і моніторингу антикорупційних стратегій і планів дій, а також щодо їх перегляду (наприклад, Державна служба аудиту, офіс Омбudsмена, Урядовий інспекторат, Комісії по державній службі тощо).

Незалежність спеціалізованих інституцій вважається основною умовою їхньої належної та ефективної діяльності. Формальна і матеріальна незалежність є важливим фактором, який визначає якість роботи окремого органу, і тому його забезпечення вимагають міжнародні стандарти. Однак зазначене не є гарантією успіху в роботі, оскільки все може бути перекреслено політичним фактором. Реальна політична воля, разом з наданням інституту всіх необхідних повноважень, кадрових і матеріальних ресурсів, можливо ще в більшій мірі важливі для ефективної боротьби з корупцією, чім формальна незалежність. Тому, згідно з міжнародними стандартами, найбільш важливою рисою спеціалізованого інституту є не повна незалежність, а швидше необхідний рівень організаційної та операційної (процесуальної) автономії, який гарантований інституційними і законодавчими механізмами, і не допускає як неправомірне політичне втручання, так і “попереджувальну слухняність” інститутів, або простіше – це означає деполітизацію інститутів по боротьбі з корупцією. Для спеціалізованих підрозділів по боротьбі з корупцією розроблені окремі правила підпорядкованості, особлива процедура призначення і зняття з посади тощо.

Діяльність спеціалізованого інституту по боротьбі з корупцією має чітко регулюватися законодавчими актами. Законодавча база має визначати: компетенцію; правовий статус; процедуру призначення та зняття з посади керівника установи; внутрішню організаційну структуру; завдання; юрисдикцію; повноваження та обов’язки персоналу; бюджет; правила формування кадрового складу; процедури взаємодії з іншими інституціями; підзвітність і систему звітності тощо.

Важлива роль відводиться главі спеціалізованого відомства, оскільки він є символом непідкупності державної служби. Процес відбору глави відомства має відрізнятися прозорістю і мати відповідні гарантії, що на цю посаду не буде призначена особа, моральні риси якої викликають сумнів. Особлива процедура призначення глави відомства полягає в необхідності консенсусу між основними політичними силами (наприклад, спільно призначається Президентом і Парламентом, або через попередній розгляд кандидатури в спеціальному комітеті парламенту за пропозицією Уряду чи

Президента тощо). Процедура є недосконалою, якщо глава відомства призначається одною особою (Міністром або Президентом). Законом часто встановлюють строк повноважень глави відомства, що робить неможливим його звільнення без всяких підстав.

Процедура підбору і призначення персоналу спеціалізованих інституцій має відрізнятися прозорістю, об'єктивністю і базуватися на професіоналізмі кандидатів. Співробітники мають мати гарантії від звільнення і відповідальності за роботу, яку вони виконують. Мають бути розроблені заходи щодо захисту від погроз та інших форм небезпеки самим співробітників та членів їхніх сімей.

Всі установи по боротьбі з корупцією мають бути підзвітні певній структурі державної влади і лише деякі з них мають мати конституційний статус судових органів або омбусменату. Вони мають бути інтегровані в існуючу систему стримувань і противаг, що є основною демократичною формою правління. Як зазначено в Пояснювальному докладі до згаданої вище Конвенції, незалежність установи не має бути абсолютною. Діяльність таких інституцій має бути інтегрована і здійснюватися у співробітництві з органами поліції, державного управління і прокуратури. Рівень їхньої незалежності має бути достатнім для належного виконання ними своїх функцій.

За будь якої форми підзвітності, згадані інституції зобов'язані подавати звіти про свою діяльність в органи виконавчої і законодавчої влади, а також мають забезпечувати та активно симулювати публічний доступ до інформації про свою роботу. Установи, які наділені правоохоронними повноваженнями мають знаходитися під наглядом судових і прокурорських органів.

Конвенції ООН і Ради Європи акцентували увагу на необхідності для правоохоронних органів мати ефективні засоби для зібрання доказів (ведення таємного нагляду, використання спеціальних технічних засобів, доступ до фінансової інформації, відслідковування та вилучення доходів від злочинної діяльності тощо), а також здійснювати програми щодо захисту осіб, які надають допомогу правосуддю, а також використовувати стимули для залучення населення до співробітництва з правоохоронними органами. Зазначені відомства можуть наділятися особливими повноваженнями, яких не мають оперативні працівники інших органів. Надання їм широких повноважень має відповідати міжнародним принципам щодо прав людини.

Питання вибору конкретної моделі спеціалізованого інституту дуже складний. Тому перше правило щодо заснування спеціалізованого інституту полягає в адаптації моделі і форм спеціалізації до місцевих умов. При цьому необхідно враховувати наступні фактори:

- рівень корупції в державі;
- невідкупність, компетентність і кадровий потенціал існуючих інститутів;
- мати конституційні основи;
- існуючу правову систему і національну систему кримінальної юстиції;
- наявні фінансові засоби і спроможність.

Першим кроком на шляху щодо боротьби з корупцією має бути вироблення стратегії. Важливо вибрати вид нового органу і визначити його місце в системі державних органів. Потім необхідно прийняти відповідний закон. Після цього необхідно виділити необхідні ресурси. Потім сформулювати внутрішню організаційну структуру та виробити внутрішні регламенти, а також розробити реальні плани роботи і визначити початкові показники. Велике значення має навчання персоналу, як первинне, так і підвищення кваліфікації.

Вибір для України оптимального, одного з трьох зазначених вище підходів, це нелегке завдання. Однак, враховуючи високий рівень корумпованості органів державної влади зокрема та українського суспільства в цілому, її мінімізація, на нашу думку, можлива лише за умови створення сильного багатоцільового агентства з самими широкими повноваженнями. Крім того, з метою успішного подолання або максимальної мінімізації негативного впливу корупції на суспільне життя, необхідним, на наше переконання, є зміна існуючих концептуальних механізмів боротьби з корупцією. Так нагальною необхідністю є запровадження в кримінальному законодавстві відповідних змін в частині декриміналізації такого успішного і ефективного механізму боротьби з корупцією, яким наділені подібні органи в державах, в яких функціонують відповідні інституції, як провокація хабара. Згідно із ч. 1 ст. 370 Кримінального Кодексу України, провокація хабара [4]. Наділення цим правом спеціальних підрозділів (антикорупційного органу) в їхній боротьбі по оздоровленню українського суспільства є вкрай необхідним і ефективним інструментом.

Використані джерела:

1. Україна в 2008 році: процеси, результати, перспективи. Біла книга державної політики / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. – К. : НІСД, 2008. – 186 с.
2. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173) // Офіційний вісник України. – 2006. – № 44. – Ст. 2939.
3. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції // Офіційний вісник України. – 2006. – № 44. – Ст. 2938.
4. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року // ВВРУ. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.

Korz I. F. Международны́й опыт борьбы с коррупцией.

В статье показан международный опыт борьбы с коррупцией. Раскрываются первоочередные меры и пути, а также санкции, которые нарабатывались и осуществлялись зарубежными государствами в процессе этой борьбы. Приводятся примеры создания государственных институций по борьбе с коррупцией, их виды, полномочия, государственные гарантии и требования к личному составу. Предлагаются оптимальные подходы к образованию аналогичных институций в Украине.

Ключевые слова: коррупция; международные стандарты; права и свободы человека; гарантии; привилегии; программы защиты лиц; политическая воля.

Korz I. F. Foreign experience of fight is against corruption.

The article presents the international experience of combating corruption. It uncovers the priority measures, ways and penalties that were devised and implemented by foreign countries in the process of this combat. It gives examples of establishing state institutions on combating corruption, their types, powers, state guarantees and requirements to the personnel. It also proposes optimal approaches for setting up similar institutions in Ukraine.

Key words: corruption; international standards; human rights and freedoms; guarantees; privileges; programmes for protecting people; political will.