

УДК 341.4:343.352

Романюк Богдан Васильович —
Керівник Міжвідомчого НДЦ з проблем
боротьби з організованою злочинністю
при РНБО України, кандидат юридич-
них наук, доктор філософії, старший на-
уковий співробітник, доцент, Заслуже-
ний юрист України

Світовий досвід створення та функціонування інституцій з попередження та боротьби з корупцією

У статті висвітлено питання створення і принципи функціонування спеціалізованих інституцій з попередження та боротьби з корупцією та дано короткий науково-аналітичний огляд їх структури і діяльності у країнах світу.

Ключові слова: корупція, досвід, попередження, боротьба, співробітництво, інституції.

Проблема подолання корупції стала останнім часом однією з найбільш актуальних, оскільки стрімко зріс не лише вітчизняний, але й світовий інтерес до цього негативного явища. Воно завжди й нині справедливо розглядається як дуже серйозний бар'єр на шляху розвитку будь-якого здорового суспільства.

Як правильно зазначається в науковій літературі, “історія корупції не поступається давністю відомій нам історії людської цивілізації, де б вона не творилася — в Єгипті, Римі або Іудеї” [1].

Тому, намагання поставити корупцію під контроль суспільства і виробити дієві механізми її попередження та подолання робилися ще в Римській імперії, де й виникло поняття “корупція” як підкуп публічної особи.

Оскільки корупція є досить небезпечним негативним суспільним явищем для будь-якої держави, вона приковує до себе прискіпливу увагу науковців, представників владних структур, світового співтовариства, міжнародних організацій тощо, метою яких є встановлення причин та умов розповсюдження корупції, вироблення ефективних і адекватних заходів протидії цьому ганебному явищу.

Кожна країна виробляла та виробляє ті форми і заходи боротьби з корупцією, які базуються на культурних і правоохоронних традиціях, діяльності її державних органів та громадських формувань.

Проте, у другій половині минулого століття міжнародне співтовариство вимушене було визнати, що корупція є глобальною проблемою. Над нею стали активно працювати й численні міжнародні організації. В результаті прийнято низку нормативних документів (договорів і конвенцій) і різного роду декларацій, рекомендацій, резолюцій тощо. Основна мета світового співтовариства — виробити спільне бачення загроз, що несе корупція, та ефективні інструменти і стандарти дій у боротьбі з цим злом. Окрім цього, як правильно відмічається, “міжнародні правові інструменти сприяють виявленню і розповсюдженню у світовому масштабі прикладів хорошої практики боротьби з корупцією і сприяють зміцненню міжнародного співробітництва між країнами” [2, с. 10].

З самого початку в боротьбі з корупцією беруть участь в основному національні поліцейські формування держав світу. Але з часом стало зрозуміло, що ефективна діяльність у боротьбі з корупцією, а тим більше в її попередженні неможлива лише за рахунок прийняття відповідного законодавства щодо протидії цьому явищу та зусиль традиційних правоохоронних органів, які історично склалися у кожній країні.

Тому, наприклад, ще в 50-х роках ХХ століття існувала спеціалізована комісія по боротьбі з корупцією в Сингапурі, а в 1974 році в Гонконгу було створено Незалежну комісію по боротьбі з корупцією, завдяки якій вдалося досягти значних успіхів у зниженні її рівня. Вивчаючи цей досвід, багато країн світу почали також створювати відповідні спеціалізовані установи з попередження та боротьби з корупцією.

У 1997 році Комітет міністрів Ради Європи приймає “Двадцять принципів боротьби з корупцією”, де вже на європейському рівні мова йде про необхідність створення спеціалізованих державних органів або посадових осіб, відповідальних за попередження, розслідування і судовий розгляд корупційних діянь [3].

У 2003 році Організація Об’єднаних Націй приймає Конвенцію по боротьбі з корупцією. Цей міжнародний правовий документ вимагає від держав-учасниць, у першу чергу, створення відповідних інституцій попередження корупції (ст. 6), а також спеціалізованих органів по боротьбі з нею (ст. 36) [4].

Зазначені міжнародні акти в основу побудови таких спеціалізованих органів поклали наступні основоположні принципи: спеціалізацію, незалежність, високу професійну підготовку кадрів, належне ресурсне забезпечення та ін. Вивчаючи практику перших спеціалізованих інституцій і дотримуючись норм міжнародних стандартів, сьогодні у багатьох країнах світу створені та функціонують державні органи з попередження та боротьби з корупцією.

Усі ці структури відрізняються за формою, функціями і завданнями, мають певні національні ознаки й особливості, зокрема, розрізняють:

- органи з попередження корупції та вироблення антикорупційної політики і контролю за її виконанням;
- органи протидії корупції і боротьби з нею з правоохоронними повноваженнями;
- спеціалізовані підрозділи по боротьбі з корупцією у складі правоохоронних органів.

Органи з попередження корупції та вироблення антикорупційної політики і контролю за її виконанням. Ці інституції у різних країнах, в основному, виконують функції профілактики та попередження корупційних діянь. Їхнім завданнями є дослідження й аналіз причин і умов корупційних проявів; підготовка проєктів правових актів; вироблення концепцій, програм, планів тощо; контроль за проведенням антикорупційної політики держави та сприяння проведенню різних заходів країни на міжнародному рівні та антикорупційних заходів з громадськими формуваннями і т. д.

Формування таких інституцій відбулося в низці країн.

Албанія. У 1999 році було створено *Антикорупційну комісію*, яка мала міжвідомчий характер. Комісія в основному здійснювала контроль за ходом виконання Національного плану по боротьбі з корупцією, а також підготовкою матеріалів і проєктів рішень уряду щодо його реалізації.

Після 2005 року уряд Албанії переглянув діяльність і результати боротьби з корупцією в країні та прийняв рішення про формування нових інституцій по боротьбі з цим злом. Метою реформ було поєднання функцій контролю спеціальних органів з проведенням ними науково-аналітичних досліджень корупції і її попередження.

Нині в Албанії створено два органи по боротьбі з корупцією.

Перший — *Робоча група по боротьбі з корупцією*, що є політичним органом на вищому рівні, відповідальним за напрацювання стратегічних напрямів діяльності, заходів у боротьбі з корупцією і прозорих механізмів політичної відповідальності за результати їх реалізації.

Другий — *Директорат по внутрішньому аудиту і боротьбі з корупцією* (DIAC) — спеціальний орган при канцелярії Прем'єр-міністра країни, який наділений функціями контролю за проведенням аналітичної та профілактичної діяльності у боротьбі з корупцією.

Болгарія. У лютому 2002 року було створено *Комісію по координації діяльності у боротьбі з корупцією*, яка є незалежною державною інституцією. Її очолює Міністр юстиції. До складу Комісії входять посадові особи Міністерства внутрішніх справ, Аудиторського суду, Державного фінансового контролю, Управління по розслідуванню фінансових злочинів, Генерального управління по оподаткуванню, митниці. Комісія здійснює координаційні, аналітико-інформаційні та контрольні функції щодо виконання стратегії та програми протидії корупції; аналіз результатів діяльності

Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)

у боротьбі з корупцією; розробку заходів для покращення ефективності діяльності відповідних органів у боротьбі з корупцією.

Комісія інформує про свою діяльність щотижня, а раз на рік робить доповідь уряду.

Македонія. У 2002 році парламент прийняв Закон “Про попередження корупції”, яким було створено *Державну комісію з попередження корупції*.

Комісія є незалежним органом, до складу якого входять експерти в області економіки та правознавці — всього 7 осіб. Вони призначаються законодавчим органом держави на 5 років. До їхніх обов’язків входить підготовка державних програм та планів боротьби з корупцією; висновків по проектах законів, що стосуються попередження корупції, а також направлення заходів та контроль за їх виконанням в органах державної влади, які стосуються конфлікту інтересів держслужбовців; збір та перевірка інформації про корупційні діяння; направлення до компетентних органів пропозицій щодо призначення і зміщення посадовців та притягнення їх до відповідальності; вжиття заходів виховного характеру щодо співробітників правоохоронних органів. Комісія веде реєстр і здійснює перевірку декларацій про доходи посадових осіб органів державної влади та підприємств і організацій, які користуються державними бюджетними коштами. Вона має право викликати державних службовців для дачі пояснень про доходи.

Комісія підзвітна парламенту. Щорічно комісія направляє звіт законодавчому органу держави, президенту й уряду, а також передає його до державних засобів масової інформації.

Словенія. У 2004 році було створено *Комісію по попередженню корупції*, яка є незалежним державним органом.

Комісію очолює голова, який має заступника та 3-х членів, які обираються парламентом. Робочим органом є Секретаріат, який налічує від 20 до 30 штатних одиниць.

Головними завданнями Комісії є розробка Національної антикорупційної стратегії; контроль за фінансовими активами і дотриманням виконання функцій посадовцями, за прийняттям планових заходів у боротьбі з корупцією; опитування громадськості.

Комісія має право запитувати будь-яку інформацію, необхідну для виконання нею своїх обов’язків, доступу до всіх офіційних документів, пов’язаних з її діяльністю; запрошувати державних посадових осіб та органів місцевої влади на свої засідання.

Комісія співпрацює з науковцями та іншими фахівцями, а також засобами масової інформації, громадськими організаціями у справі попередження корупції.

Направляє щорічну доповідь про результати своєї роботи парламенту, а кожні три місяці — спеціальній парламентській комісії.

Франція. З 1993 року в структурі Міністерства юстиції існує *Центральна служба з попередження корупції* (Service Central de Prevention de la Corruption — SCPC). Її існування передбачено Законом № 93/122 від 29 січня 1993 року “Про попередження корупції і прозорість економічної діяльності і державних процедур”. Законодавці намагалися наділити службу слідчими функціями, але суд конституційної юрисдикції Франції визнав такі повноваження не конституційними, оскільки це втручанням у діяльність поліції і не відповідає принципу розподілу функцій гілок влади.

У службі нараховується біля 15 співробітників. Її очолює голова, є генеральний секретар служби, а також 8—12 консультантів. Штатними співробітниками служби є працівники судових і виконавчих органів.

Консультанти тимчасово відкомандировуються на роботу до служби різними державними інститутами: поліцією, жандармерією, податковою і митною службами, органами юстиції, рахунковою палатою, органами внутрішніх справ, житлового будівництва, транспорту тощо.

Голова служби і секретар призначаються Президентом на чотири роки.

Основними завданнями є: збір інформації та проведення консультацій незалежних експертів з питань, пов’язаних з виникненням ризику корупційних діянь і справами про корупцію, по яких ведеться розслідування; надання допомоги судовим органам на їх звернення в проведенні розслідування та судового розгляду справ про корупцію; надання експертних висновків за запитами органів виконавчої влади з питань підготовки проектів нормативних актів та проведення інших заходів попередження корупційних діянь; надання допомоги в прийнятті кодексів етики в державних і приватних установах та організаціях; проведення заходів виховного характеру.

Щорічно служба про свою діяльність звітує перед урядом і Міністерством юстиції. У звіті, який також публікується на офіційному сайті служби, подається аналіз окремих державних структур і галузей економіки, що схильні до виникнення корупції.

Чорногорія. У 2001 році уряд ухвалив Декрет № 2/2001 про створення *Агентства антикорупційних ініціатив* (ACI) як незалежного урядового органу попередження корупції.

Штат нараховує 7 осіб. До його завдань належать: аналіз і координація діяльності у попередженні корупції в урядовому та неурядових секторах громадської діяльності; забезпечення чіткого дотримання міжнародних стандартів у подоланні корупції; підготовка законів і постанов уряду з цих питань; просвітницька діяльність у суспільстві. Агентство підзвітне уряду країни.

Органи протидії корупції і боротьби з нею з правоохоронними повноваженнями. При створенні таких органів має місце комплексний підхід. Це спеціалізовані органи, наділені повноваженнями щодо

Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)

виконання превентивних, репресивних та виховних завдань. Але через свою багатофункціональність вони притягують увагу не тільки національних (як мало місце у Франції, про що вже зазначалося вище), а й міжнародних органів і експертів.

Англія. Безпосередньо корупційні процеси у Великій Британії почав відстежувати так званий *Комітет Нолана*, заснований у жовтні 1994 року. Його зусилля зосереджено на основних ділянках суспільного життя, що викликають найбільшу стурбованість громадськості, зокрема на членах парламенту, які працюють консультантами фірм, що прагнуть впливати на державну політику; колишніх міністрах та інших посадових особах, котрі працюють у тих галузях індустрії, регулюванням яких перед тим займалися в уряді, та інших аспектах громадського життя.

За результатами роботи Комітету Палата Громад парламенту вирішила призначити парламентського директора стандартів, заборонити протекцію та розголосити сторонні заробітки членів парламенту.

Але в 1988 році відповідно до Закону “Про кримінальну юстицію”, прийнятим у 1987 році, було створено Бюро по боротьбі з шахрайством (**Serious Fraud Office — SFO**).

Воно є незалежним органом кримінальної юстиції, який очолює директор, котрий виконує свої повноваження під наглядом Генерального атторнея (прокурора). Бюро нині є основним органом, який здійснює розслідування та кримінальне переслідування у справах про шахрайство в особливо великих розмірах, що підривають довіру громадян до діяльності державних органів і фінансових інститутів країни, у тому числі пов’язаних з резонансними корупційними діями.

Для розслідування справ створюються спеціальні бригади, до складу яких входять юристи, спеціалісти в галузі фінансів, інформаційних технологій, офіцери поліції та допоміжний персонал. Офіцери поліції, які працюють у цих бригадах, зберігають всі свої повноваження щодо проведення розслідування правопорушень.

Директор Бюро щорічно направляє звіт про діяльність установи Генеральному прокурору, який заслуховується в Парламенті та публікується у засобах масової інформації.

Гонконг. У 1974 році була створена *Незалежна комісія по боротьбі з корупцією*, яку очолює голова.

У структурі комісії діє три департаменти: по попередженню корупції; проведенню оперативної роботи; зв’язках з громадськістю.

Департамент по попередженню корупції вивчає та аналізує практику діяльності державних органів з метою недопущення розповсюдження корупційних діянь. Насамперед, це стосується виявлення причин та умов, що можуть призвести до розповсюдження цього явища. Він готує відповідні рекомендації державним органам, а також на запити — приватним структурам.

Департамент оперативної роботи отримує і розглядає заяви, скарги і повідомлення щодо корупційних діянь, які надходять до комісії від населення, юридичних осіб, регіональних відділень. Якщо буде виявлено достатні дані про ознаки корупційних діянь, то проводить їх розслідування.

Департамент по зв'язках з громадкістю проводить активну виховну та роз'яснювальну роботу серед населення; сприяє формуванню у населення уявлення про небезпеку, яку несе корупція, і залучає до проведення різних антикорупційних заходів. До складу департаменту входять також відділи по захисту свідків, міжнародних зв'язків тощо.

Комісія нараховує більше 1000 співробітників. Існує спеціальна форма відбору та підготовки працівників.

Отже, комісія є багатопрофільним незалежним органом. Її діяльність спрямована на виконання таких завдань: профілактика корупційної діяльності шляхом виявлення та вжиття заходів по усуненню причин і умов, що її породжують; проведення ефективних оперативно-слідчих заходів за фактами корупції; просвітницької діяльності серед населення і його залучення до боротьби з корупцією.

Комісія наділена широкими повноваженнями, у тому числі по проведенню таких слідчо-розшукових заходів, як арешт, обшук та ін., а також правом доступу до фінансової інформації, арешту і конфіскації активів господарюючих об'єктів.

Комісія підзвітна лише главі уряду.

Польща. 12 травня 2006 року нижня палата польського Парламенту ухвалила Закон про створення *Центрального антикорупційного бюро* (Centralne Biuro Antykorucyjne).

Воно є головним органом з координації зусиль у боротьбі з корупцією у Польщі. На бюро покладені функції попередження корупції, у тому числі шляхом проведення перевірок декларацій про доходи державних службовців, а також розслідування корупційних діянь із застосуванням спеціальних заходів отримання інформаційних даних про них.

У Бюро нараховується приблизно 500 співробітників. Воно підпорядковується Прем'єр-міністрові Польщі.

Сінгапур. У 1952 році було створено *Бюро з розслідування корумпованої діяльності* як незалежний антикорупційний орган.

Бюро очолює директор, який призначається безпосередньо Президентом країни. Глава держави призначає також заступника, помічників директора, спеціальних слідчих (кількісний склад визначає на свій розсуд у кожному конкретному випадку) та затверджує штатний розпис. Співробітники бюро є державними службовцями.

До функцій бюро належить попередження корупції, а також розслідування фактів корупції як у структурі державних органів, так і в приватних структурах. Крім того, воно проводить перевірки випадків недобросовісних діянь серед державних службовців та інформує керівників відповід-

Борьба с организованной преступностью и коррупцией (теория и практика)

них структур за місцем їх роботи з метою вжиття заходів дисциплінарного стягнення. Бюро відповідає за дотримання принципу непідкупності в сфері державної служби і проведення чесних операцій у приватному секторі.

Бюро наділено повноваженнями, визначеними Законом “Про попередження корупції”. Вони включають у себе право доступу до інформаційних даних установ і організацій, у тому числі банків, проведення виїмки, обшуків тощо.

Повноваження бюро розповсюджуються лише на проведення розслідувань щодо корупційних діянь, які пов’язані з хабарництвом. Інші економічні злочини розслідуються поліцією. Разом з тим, бюро вправі ініціювати проведення розслідування будь-якого злочину, якщо він був виявлений при розслідуванні підслідних йому правопорушень.

Слідчі бюро проводять лише слідчі дії, а пред’явлення обвинувачення та підтримання його у суді залишені за прокуратурою.

Бюро безпосередньо підпорядковується канцелярії Прем’єр-міністра.

Список використаних джерел

1. Гладких В. И. Коррупция в России : генезис, детерминанты и пути преодоления / В. И. Гладких // Рос. следователь. — 2001. — № 3. — С. 31—36.
2. Специализированные институты по борьбе с коррупцией : обзор моделей / [Г. Клеменчич, Я. Стусек, И. Гайка] // [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf>.
3. Резолюція (97) 24 Комітету міністрів Ради Європи “Про двадцять принципів боротьби з корупцією” : прийнята на 101 сесії Комітету міністрів Ради Європи 6 листоп. 1997 р. // [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.coe.int/t/cm/home_en.asp.

В статтєе рассматривается вопрос создания и принципы функционирования специализированных институций по предупреждению и борьбе с коррупцией и представлен краткий научно-аналитический обзор их структуры и деятельности в странах мира.

The article deals with the question of creation and principles of functioning of the specialized institutes on prevention and fight against corruption, the short scientific-analytical review of their structure and activity in the countries of the world is expounded.

Стаття надійшла до редакції журналу 2 грудня 2009 року.

Продовження у наступному номері журналу.