

ПОЛІТИЧНІ НАУКИ

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2019-1-65-32>

УДК 342.841(477)

Рудень Д.М.

Національний університет біоресурсів і природокористування України

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ІЗ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

Анотація. У статті досліджено міжнародний досвід із запобігання корупції. На прикладі діяльності установ Сінгапуру, Словаччини, Японії, Південної Кореї, Фінляндії, Німеччини, Польщі, США, Румунії, Словенії, Македонії, Сербії, Латвії показано різноманітність їх структур, завдань і повноважень. Особливо наголошено на меті діяльності цих установ, які виробляють відповідну стратегію й тактику. Виокремлено деякі превентивні заходи нормотворчого й функціонального змістового наповнення у запобіганні корупції. Акцентовано на повноваженнях та правах Національного агентства з питань запобігання корупції.

Ключові слова: корупція, запобігання корупції, Національне агентство з питань запобігання корупції, НАЗК.

Ruden Denys

National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

AN INTERNATIONAL EXPERIENCE OF CORRUPTION PREVENTION ORGANISATIONS

Summary. The article studies an international experience of corruption prevention in Singapore, Slovak Republic, South Korea, Finland, Germany, Poland, the USA, Romania, Slovenia, Macedonia, Serbia, Latvia. The authors have analyzed their structure, tasks and rights. Moreover, we have highlighted goals of these organizations, which outline their strategy and tactics. Additionally, the authors have stressed out some preventive actions in legislature to prevent corruption and accentuated authorities and rights of National Agency on Corruption Prevention.

Keywords: corruption, corruption prevention, National Agency on Corruption Prevention, NACP.

Постановка проблеми. Проблеми запобігання корупції залишаються одними з найбільш актуальних в українському суспільстві, оскільки корупція є чи не найбільшою загрозою конституційному ладу і національній безпеці.

Це питання у центрі постійної уваги міжнародних організацій, українського суспільства та держави. Після революційних подій 2013-2014 років в Україні були здійснені серйозні кроки для «декорупцізації» країни. Окрім ухвалення Верховною Радою законодавства були створені нові інституції, які покликані упередити корупційні правопорушення, контролювати діяльність органів влади, а також спеціальний антикорупційний суд. Одним з таких стало Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), яке вже функціонує майже чотири роки. Тобто вже сформована нормативно-правова база його діяльності, структура апарату, напрацьована практика прийняття рішень і виконання покладених законодавцем завдань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції, в тому числі міжнародна співпраця, застосування законного досвіду була тематикою досліджень науковців Н.М. Ахтирської, А.В. Гайдука, В. Д. Гвоздецького, Д.Г. Заброди, Н.Ю. Задираки, Г.В. Кохан, С.В. Невмержицького, П.Г. Радька, Р.М. Тучака та інших.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції відіграє надзвичайно важливу роль у декорупцізації країни і суспільства, відновлення ефективного

функціонування державного апарату, поліпшення статусу України на міжнародній арені. Для здійснення ним ефективної політики щодо запобігання корупції важливо дослідити діяльність подібних структур в інших країнах світу.

Отже, основною метою статті є аналіз міжнародного досвіду створення і функціонування органів превентивної боротьби з корупцією.

Виклад основного матеріалу. Створення НАЗК стало можливим з прийняттям Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII (далі – Закон) [1]. Цей закон набрав чинності з 26.10.2014 та був введений в дію 26.04.2015.

Згідно із частиною першою статті 4 Закону НАЗК є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику. НАЗК є відповідальним перед Верховною Радою України і підконтрольним їй та підзвітний Кабінету Міністрів України [1]. Повноваження та права НАЗК розкривають зміст і засоби здійснення превентивних заходів щодо упередження корупційних правопорушень.

Повноваження НАЗК визначені статтею 11 Закону, до яких зокрема належать: проведення аналізу стану запобігання та протидії корупції в Україні, статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації стосовно ситуації щодо корупції; розроблення проєктів Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання (наразі проєкт стратегії на 2018-2020 роки розроблений, схвалений Кабінетом Міністрів України, проте відповідний закон не прийнятий парламентом); формування та ре-

алізація антикорупційної політики, розроблення проектів нормативно-правових актів з цих питань; здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб; здійснення контролю та перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зберігання та оприлюднення таких декларацій, проведення моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (як свідчить практика, за рік НАЗК перевіряє близько 0,2% усіх поданих декларацій, а виявлені порушення не тягнуть за собою вжиття належних заходів, обмежуючись штрафами або ж розголомом в ЗМІ. Окрім того протягом двох років не запроваджено автоматичної перевірки декларацій та звітів політичних партій); здійснення державного контролю за дотриманням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій, законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, своєчасністю подання звітів партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних та місцевих виборах, повнотою таких звітів, звіту зовнішнього незалежного фінансового аудиту діяльності партій, відповідністю їх оформлення встановленим вимогам, достовірністю включених до них відомостей; затвердження розподілу коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій (частина політичних партій характеризує форму звіту як засіб політичного тиску, підсилюється ця теза пропозиціями змін до Закону України «Про політичні партії в Україні», якими передбачається анулювання реєстрації політичної партії у разі неподачі трьох звітів); забезпечення ведення Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення (створені реєстри, як і інші, зокрема про нерухоме майно, не дають повноти інформації без взаємної кореляції, а з цим проблема, оскільки не всі адміністратори реєстрів надають до них доступ, що, до речі, дозволяє робити недосконале законодавство) та інші [1].

Крім того з метою виконання покладених на нього повноважень НАЗК має, зокрема, такі права (стаття 12 Закону): мати прямий доступ до інформаційних баз даних державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, користуватися державними, у тому числі урядовими системами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами; приймати з питань, що належать до його компетенції, обов'язкові для виконання нормативно-правові акти; проводити перевірки організації роботи із запобігання і виявлення корупції в державних

органах, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, зокрема щодо підготовки та виконання антикорупційних програм; вносити приписи про порушення вимог законодавства щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень; звертатися до суду із позовами (заявами) щодо визнання незаконними нормативно-правових актів, індивідуальних рішень, виданих (прийнятих) з порушенням встановлених вимог та обмежень, визнання недійсними правочинів, укладених внаслідок вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення; ініціювати проведення службового розслідування, вжиття заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, надсилати до інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції матеріали, що свідчать про факти таких правопорушень; складати протоколи про адміністративні правопорушення, віднесені законом до компетенції Національного агентства, застосовувати передбачені законом заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення та інші права, передбачені законодавством [1]. Виходячи з аналізу переліку прав та повноважень, можна стверджувати, що Національне агентство з питань запобігання корупції може ефективно працювати на упередження корупційних правопорушень лише в інформаційному просторі, коли зафіксовані випадки набувають розголосу. Оскільки видані приписи за наслідками перевірок вимагають усунення недоліків, а адміністративні позови до суду часто незадовольняються через недосконалість законодавства. Отже, саме цю складову антикорупційної політики – інформаційну – й слід посилювати, впливати на свідомість.

Для порівняння, а за тим і оцінки ефективності діяльності НАЗК завдань важливо вивчити міжнародний та закордонний досвід функціонування подібних структур.

У багатьох країнах світу створені державні органи та структури, на які покладені подібні функції, які виконує НАЗК. До прикладу, у Сінгапурі створений і функціонує Бюро з розслідування випадків корупції, яке являє собою спеціалізований структурний підрозділ. Він наділений повноваженнями для проведення слідчих дій і здійснює ряд комплексних заходів для запобігання корупції [2].

У Словацькій Республіці проблемами реалізації превентивних заходів у сфері недопущення корупції опікується Антикорупційний комітет, який входить до складу Міністерства внутрішніх справ. Відповідно цей підрозділ уповноважений проводити упереджувальні дії і розслідувати факти корупційних правопорушень серед поліцейських та працівників МВС Словаччини [2]. Таких повноважень немає у співробітників Національного агентства з питань запобігання корупції.

Якщо ж розглядати політичну корупцію, то слід врахувати досвід монархічної Японії. Він буде корисним при створенні дієвих обмежень у фінансуванні виборчих кампаній, політичних партій і афілійованих до них організацій, громадських об'єднань. Важливо, що норми япон-

ського законодавства фіксують регламентований порядок здійснення пожертвувань на користь кандидатів на виборах, організації та діяльності політичних фондів, встановлюють суворий порядок фінансової звітності [3, с. 8]. Теза про те, що політична корупція породжує корупцію економічну домінує в японському суспільстві. Тому й логічно, що основний напрям діяльності антикорупційних органів цієї країни спрямований на упередження політичної корупції. Аналогічний за покладеними задачами діє відповідний департамент в НАЗК.

У юридичній науці, до прикладу, антикорупційна політика, заходи з подолання такого явища і його недопущення отримала узагальнене визначення «культура прозорості». До прикладу, в Південній Кореї з 1999 року діє відповідна програма OPEN. Вона являє собою систему контролю за розглядом заяв громадян чиновниками міської адміністрації та втручанням у цей процес [2].

У Фінляндії, переконані вчені-фахівці, які досліджують проблеми корупції, створена ефективна система боротьби з нею. Крім того в державі розроблена і введена в дію чітка нормативно-правова база, яка підтримана суспільством. Міжнародна неурядова організація по боротьбі з корупцією «Трансперенсі Інтернешнл» визначає її як одну з найменш корумпованих країн світу. Відповідно до положень Кримінального кодексу Фінляндії, за вчинення дій, що можуть кваліфікуватися як корупція, передбачено санкції від штрафу до ув'язнення строком до чотирьох років залежно від ступеня суспільної небезпеки злочину [4, с. 13]. Остаточне рішення, як і в Україні, приймає суд.

У Німеччині боротьба з корупцією ґрунтується на знищенні бази діяльності злочинних угруповань – матеріальної і фінансової. Інструментарієм тут виступають конфіскація майна та введення в дію такої нормативно-правової бази, яка унеможливує «відмивання» грошей, які відповідно були отримані в ході здійснення корупційних правопорушень. Німецький уряд визначив основним завданням у цій сфері саме розробку законодавчих актів, здійснення організаційних, кадрових заходів, аби унеможливити зловживання державних службовців своїм посадовим становищем [3, с. 9]. Сприяє цьому висока культура суспільства. В Україні через прогалини у законодавстві, які подекуди й створюються саме заради цієї мети, дозволяють створювати корупційні правопорушення за своєю суттю, але з точки зору діючого права – законних. Тому й важливо апелювати до громадськості, робити розголос в ЗМІ, морально засуджувати такі порушення – така тактика ефективно впливає на упередження.

Як не дивно, в сусідній Польщі в сфері протидії корупції не існувало відповідного правового акту, хоча проблема для польського суспільства є актуальною. Таку роль виконував Кримінальний кодекс Республіки Польща. В свою чергу громадськість і правоохоронна спільнота, юристи вважали це необхідним і достатнім. У 2002 році польський уряд затвердив Державну програму боротьби з корупцією «Антикорупційна стратегія». На її виконання створена й діє Надзвичайна кодифікаційна комісія сейму, яка готує зміни

до Кримінального, Кримінально-процесуального та Кримінально-виконавчого кодексів [6]. А в 2006 році було створено Центральне антикорупційне бюро з правоохоронними функціями, український аналог за повноваженнями і метою діяльності – це Національне антикорупційне бюро України.

Поняття корупції у Сполучених Штатах Америки визначено досить широко. Під цим поняттям розуміють комплекс протиправних діянь, передбачених в основному в чотирьох главах розділу 18 Зводу Законів: «Хабарництво, нечесні доходи і зловживання своїм положенням публічними посадовцями»; «Посадовці і службовці за наймом»; «Здирство і погрози»; «Вибори і політична діяльність». За аналогією з Україною в Сполучених штатах за хабарництво кримінальному переслідуванню піддаються як ті, хто отримує хабарі, так і ті, хто їх пропонує. За корупційні правопорушення передбачено покарання працюючим чиновникам, особам, які вже не працюють в державних органах, та тим, хто претендує на посаду службовця, у разі його виявлення [6]. Проте якщо говорити про спеціальні структури чи державні органи, то за словами Президента Трампа в США всі вони є антикорупційними за своєю суттю, тому створювати чогось окремого немає потреби.

Яскравим Можливо найефективнішою в Європейському Союзі за останні роки є антикорупційна політика Румунії. У 2002 році в цій країні за італійським прикладом створено Національний антикорупційний директорат Румунії (НАДР), який повинен виявляти та розслідувати випадки корупції. НАДР є правоохоронним органом, до підслідності якого належать зловживання посадовим становищем, фінансові махінації з коштами, зокрема тими, які надходять з Європейського Союзу, тощо. Серед основних функцій НАДР – кримінальне переслідування осіб, які вчинили корупційне правопорушення. Як і в Україні, фіксація злочину, відкриття кримінального провадження інколи блокуються: або ж використанням адвокатами прогалин у недосконалих нормативно-правових актів, невизнанням вини обвинуваченим, ініціюванням численних експертиз тощо. Між фіскальною службою Румунії та НАДР створено Національну агенцію з доброчесності, яка більш оперативно реагує на повідомлення про незаконне збагачення певного визначеного кола осіб. На думку румунського законодавця, саме кадрова політика є запорукою результативності діяльності антикорупційних органів. Наприклад, голова НАДР призначається не президентом, а Радою магістратури Румунії, до складу якої входять представники громадськості. Прокурори НАДР не входять до складу прокурорського корпусу Генеральної прокуратури, а це гарантує їх незалежність і сприяє проведеному якісного розслідування встановлених фактів корупції, зокрема і в цьому відомстві [6]. І як показує практика концентрація всіх антикорупційних важелів впливу в одній структурі має свій позитивний ефект. В українських же реаліях маємо різні установи й організації, які, до речі, мають запитання щодо корупційних правопорушень керівників один одного. З одного боку це урівноважує і збалансовує, певним чином за-

хищає від політичного тиску, з іншого боку «висока адаптивність» до наявних умов, загроза з боку колег заважає ефективно реалізовувати покладені державою і законодавцем завдання.

Найсуворіші 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 [6]. Пояснюється це тим, що оцінити розмір гонорарів за твори, мистецькі продукти дуже складно, особливо, коли мова йде про «високохудожні» і відповідно дороговартісні. Прибутки від реалізації таких творів можуть бути використані як прикриття корупційних домовленостей.

Комісія із запобігання корупції Словенії (КЗК) – це незалежний колегіальний державний орган, що має широкі повноваження у сфері запобігання корупції, розслідування випадків конфлікту інтересів, моніторингу протиправного лобізму та порушення норм професійної етики і доброчесності у публічному секторі. КЗК зобов'язане вести реєстр декларацій про майно і доходи, каталог подарунків, реєстр лобістів і більш, ніж 30 інших реєстрів і баз даних. КЗК не залежить від виконавчих і законодавчих органів влади, не є правоохоронним органом, а її співробітники не мають типових правоохоронних повноважень. Законодавець наділив КЗК правами і повноваженнями доступу й витребування документації, в т.ч. фінансової, допиту службовців, проведення адміністративних розслідувань та відкриття проваджень, отримання консультацій від Служби з протидії відмиванню грошей, Податкової адміністрації тощо. Рішення щодо підтвердження фактів корупції, конфлікту інтересів, порушень порядку лобіювання тощо приймає сама КЗК, проте деякі можуть передаватися на судовий розгляд Вищому адміністративному суду. КЗК – публічна і підзвітна структура. Вона має регулярно проходити зовнішній аудит, звіт за результатами якого подають парламенту і Президенту, а потім оприлюднюють. Крім того, КЗК щорічно звітує перед парламентом. Усі рішення КЗК (за деякими рідкісними винятками) мають оприлюднюватися онлайн, що дає змогу інформувати громадськість про діяльність та її результати [7].

Державна комісія із запобігання корупції (ДКЗК) – основна антикорупційна установа в Македонії. ДКЗК є спеціалізованою антикорупційною установою, відповідальною за запобігання корупції та конфлікт інтересів у сфері державного управління, разом з тим вона не має слідчих повноважень або повноважень щодо кримінального переслідування. Крім того, Комісія відповідає за реалізацію Державної антикорупційної програми, проведення моніторингу способу життя, попередження відповідних органів влади про можливі порушення порядку фінансування політичних партій, надання висновків про звільнення, заміну, кримінальне переслідування або застосування інших заходів притягнення до відповідальності щодо обраних або призначених посадових осіб у справах, пов'язаних із корупційними правопорушеннями, а також за збором і аналізом декларацій

про майно та декларацій інтересів. ДКЗК розглядає всі повідомлення про підозри щодо корупції: і ті, які вона розслідувала самостійно, і повідомлення у ЗМІ, скарги й повідомлення від інформаторів. Незважаючи на свої повноваження, ДКЗК не є справді автономною та незалежною у реалізації свого мандата. Хоча вона має спеціальний статус і відокремлена від уряду та інших гілок влади, з огляду на інституційні заходи впродовж певного часу ДКЗК функціонувала без належного правового статусу в рамках державної системи. Це неминуче призвело до зниження ефективності Комісії та наклало обмеження на її роботу [8]. Нинішня ж ДКЗК Македонії найбільш подібна до Національного агентства з питань запобігання корупції.

Агентство протидії корупції Сербії (АПК) – це спеціалізована установа із запобігання корупції, створена як автономний і незалежний орган з відповідним правовим статусом. АПК має повноваження проводити адміністративні розслідування та аналізувати адміністративні справи. Якщо під час збору інформації Агентство виявляє факти, які свідчать про правопорушення, воно невідкладно передає справу у прокуратуру. У грудні 2014 р. здійснено стратегічний перегляд функцій АПК: пріоритет надано зміцненню контрольної діяльності Агентства у сфері декларацій про майно та доходи, фінансуванню політичних організацій і реагуванню на повідомлення громадян. АПК інституційно підзвітна Національній Асамблеї (парламенту) Сербії. Щорічно воно подає парламенту звіт про свою діяльність, звіт про реалізацію Державної антикорупційної стратегії, Програму впровадження стратегії та галузеві плани дій. Водночас ці звіти також мають подаватися уряду [9].

Бюро із запобігання та протидії корупції Латвії (БЗПК) є органом влади, що функціонує під керівництвом уряду. Бюро виконує низку функцій у сфері запобігання та подолання корупції. Окрім того БЗПК є досудовим слідчим органом і наділено відповідними для правоохоронних органів повноваженнями. Бюро також має право законодавчої ініціативи – може ініціювати перегляд законодавства або розробку змін до законодавства. Це надзвичайно важливе право. Для порівняння українська практика свідчить, що навіть усунення технічних неточностей в нормативно-правових актах, внесення змін до законів може тривати роками, чим користуються порушники, аргументуючи свою позицію в судах. Крім типових слідчих і превентивних функцій Бюро контролює фінансування політичних партій. На сьогодні Бюро має такі повноваження у сфері запобігання корупції: розробка національної Стратегії та програми, координація діяльності інших установ щодо реалізації програми, розгляд скарг, надання допомоги органам влади та місцевого самоврядування для розробки заходів із запобігання корупції, регулювання конфліктів інтересів, підвищення громадської обізнаності та перевірка декларацій державних службовців. БЗПК підзвітне уряду Латвії [10]. Тобто модель Латвії також можна прослідкувати в діяльності українського НАЗК і законодавчого забезпечення його діяльності.

Висновки і пропозиції. Вивчення міжнародно-правового досвіду діяльності установ із запобігання корупції країн світу – Сінгапуру, Словаччини, Японії, Південної Кореї, Фінляндії, Німеччини, Польщі, США, Румунії, Словенії, Македонії, Сербії, Латвії – показало, що у багатьох з них створені спеціалізовані організації, установи, органи, метою діяльності яких є вироб-

лення відповідної стратегії й тактики, розробка центральних концептуальних програм і документів, здійснення превентивних заходів.

Тож логічним постає завдання дослідити ефективність діяльності НАЗК у порівнянні з подібними організаціями у інших країнах, а саме виконання покладених на нього функцій – запобігання корупції.

Список літератури:

1. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
2. Чепелюк В. Досвід зарубіжних країн у боротьбі з корупцією [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uspishnaukraina.com.ua/strategy/69/244.html>. – Назва з екрану.
3. Чубенко І. Зарубіжний досвід боротьби з корупцією в органах виконавчої влади / І. Чубенко // Вісник державної служби України. – 2003. – № 1. – С. 8-11.
4. Чемерис І. Зарубіжний досвід протидії корупції в системі державного управління / І. Чемерис // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 3(12). – С. 13-16.
5. Чубата Л. Міжнародний досвід боротьби з проявами корупції / Л. Чубата // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 2.
6. Ахтирська Н. Міжнародний досвід боротьби з корупцією як вектор формування національної антикорупційної політики: огляд законодавства / Н. Ахтирська // Румунії Віче. – 2015. – № 18.
7. Slovenia to the EU Anti-Corruption Report [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/mi2s1m>. – Назва з екрану.
8. Macedonia Anti Corruption Institutional Framework [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rai-see.org/macedonia-anti-corruption-institutional-framework/>. – Назва з екрану.
9. Organigram-ACAS [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2015/03/Organigram-ACAS-eng.pdf>. – Назва з екрану.
10. Business integrity [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.knab.gov.lv/uploads/eng/knab_ramatnostadnes_2015_2020_eng.pdf. – Назва з екрану.