

Новіков О. В.

Заслужений юрист України,

Народний депутат України VI скликання,

аспірант Національної академії державного

управління при Президентові України

СВІТОВИЙ ДОСВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ

У статті проведено аналіз діяльності спеціалізованих антикорупційних органів у зарубіжних країнах та Україні. Окрема увага звертається на позитивний досвід боротьби з корупцією саме через функції спеціалізованого антикорупційного органу. Автор робить аналіз функцій, повноважень та завдань створюваного Національного антикорупційного бюро України у порівнянні з антикорупційними органами окремих країн. У статті визначено місце Національного антикорупційного бюро України в класифікації спеціалізованих антикорупційних інституцій у світі. Надано пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання діяльності Національного антикорупційного бюро України як спеціалізованого антикорупційного органу в системі органів державного управління.

Ключові слова: Національне антикорупційне бюро України, регіональний розвиток, державне управління, протидія корупції, зарубіжний досвід боротьби з корупцією.

**Новиков О. В. Мировой опыт функционирования
специализированных антикоррупционных органов.**

Ключевые слова: Национальное антикоррупционное бюро Украины, региональное развитие, государственное управление, противодействие коррупции, зарубежный опыт борьбы с коррупцией.

В статье проведен анализ деятельности специализированных антикоррупционных органов в зарубежных странах и Украине. Отдельное внимание обращается на положительный опыт борьбы с коррупцией именно посредством функций специализированного антикоррупционного органа. Автор производит анализ функций, полномочий и задач создающегося Национального антикоррупционного бюро Украины в сравнении с антикоррупционными органами отдельных стран. В статье определено место Национального антикоррупционного бюро Украины в классификации специализированных антикоррупционных институций в мире. Сделаны предложения по усовершенствованию правового регулирования деятельности Национального антикоррупционного бюро Украины как специализированного антикоррупционного органа в системе государственных органов Украины.

Novikov O. V. Foreign Experience of Specialized Anti-Corruption Institutions Functioning.

Key words: National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, regional development, public administration, counteraction to corruption, foreign experience of fight against corruption.

The article provides analysis of specialized anti-corruption institutions activity in foreign countries and Ukraine. Especially positive experience of corruption combating through functioning of specialized anti-corruption body is highlighted. The author analyses functions, authorities and tasks of National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, which is under foundation, in comparison to anti-corruption institutions of other countries. The article explains the place of National Anti-Corruption Bureau of Ukraine in classification of specialized anti-corruption institutions in the world. Some proposals for legal regulation improvement of

National Anti-Corruption Bureau of Ukraine as specialized anti-corruption institution in the system of public administration authorities are made.

Постановка проблеми. Сучасний етап реформування державного управління в Україні відзначається посиленням процесів боротьби з корупцією, зокрема в частині вдосконалення нормативно-правового та інституційного забезпечення. Наприкінці 2014 року Верховна Рада України прийняла пакет антикорупційних законів, якими передбачалося введення низки змін та новел до чинного антикорупційного законодавства. Одним із нововведень стало утворення Національного антикорупційного бюро України як спеціалізованого антикорупційного органу України. Ефективність діяльності НАБУ залежатиме від багатьох факторів. Очевидно, що автори Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» вивчали досвід інших країн у боротьбі з корупцією, враховували недоліки і переваги тої чи іншої моделі спеціалізованих антикорупційних інституцій, а також формували функції майбутнього антикорупційного органу відповідно до тих завдань та проблем, які постануть перед НАБУ. Вважаємо, що науковий підхід до процесів становлення, розвитку та вдосконалення спеціалізованого антикорупційного органу України є вкрай необхідний та перспективний. Тож пропонуємо розглянути зарубіжний досвід створення та діяльності антикорупційних органів в окремих державах з метою прогнозування ефективності роботи НАБУ та внесення відповідних коректив до нормативно-правового забезпечення його діяльності.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій на тему спеціалізованих антикорупційних інституцій вказує на те, що створення таких інституцій є одним із дієвих та поширених інструментів у протидії з корупцією. Важливо зазначити, що авторитетні міжнародні організації наголошують на застосуванні системного підходу до роботи спеціалізованих антикорупційних інституцій у протидії корупції, що виражається у заходах щодо запобігання та розслідування корупції, а також просвітницької роботи та координації

антикорупційної діяльності. Над вивченням досвіду створення та функціонування антикорупційних агентств у різних країнах світу працює низка вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема: В. Д. Андріанов, Т. Вульф, Е. Гюрген, І. В. Коруля, Г. Куріс, М. І. Мельник, Є. В. Невмержицький, І. О. Ревак, С. С. Рогульський, С. С. Серьогін, І. В. Чемерис та ін. Однак, незважаючи на високу актуальність проблем протидії корупції в усьому світі, а особливо в Україні, тема адаптації та впровадження в Україні провідного зарубіжного досвіду щодо створення спеціалізованого антикорупційного органу розроблена недостатньо.

До *невирішеної раніше частини поставленої наукової проблеми* боротьби з корупцією в державному управлінні є недостатнє вивчення міжнародного досвіду, а також відсутність системного аналізу доцільності створення спеціалізованого антикорупційного органу (НАБУ) з певними повноваженнями з урахуванням світового досвіду діяльності таких інституцій.

Метою статті є проаналізувати зарубіжний досвід створення та діяльності спеціалізованих антикорупційних агентств, вивчити переваги і недоліки створення таких інституцій порівняно із реформуванням існуючих правоохоронних органів, а також проаналізувати можливий вплив НАБУ на стан корупції в державному управлінні регіональним розвитком України.

Виклад основного матеріалу. Сучасний етап розвитку державного управління регіональним розвитком України позначається нагальною потребою ефективних реформ у цій сфері. Одним із найболючіших каталізаторів соціального невдоволення державною політикою є високий ступінь корупції на регіональному та місцевому рівні, що має певні причини та негативні наслідки. Одним із напрямків зменшення корумпованості у державному управлінні є реформування правового забезпечення державного управління взагалі та нормативного забезпечення протидії корупції у цій сфері зокрема. Актуальність таких реформ підтверджується рекомендаціями авторитетних міжнародних інституцій. Подолання високого рівня корупції є необхідною вимогою підвищення ефективності державного управління, залучення іноземних

інвестицій та міжнародної фінансової допомоги, що необхідно для відновлення національної економіки.

Одним із напрямків протидії корупції у світовій практиці є створення спеціальних антикорупційних інституцій, діяльність яких спрямована на активну протидію та запобігання цьому негативному явищу. Як відомо, статтею 36 Конвенції ООН проти корупції передбачається зобов'язання держав-учасниць цієї Конвенції забезпечити: 1) існування органу або осіб, які спеціалізуються на боротьбі з корупцією за допомогою правоохоронних засобів; 2) надання такому органу або особам необхідну самостійність, для того щоб вони могли ефективно виконувати свої функції без неналежного впливу; 3) достатню кваліфікацію та ресурси для співробітників такого органу. [1, с. 125] Так само у статті 20 Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією 1999 року (ратифіковано Законом України від 18.10.2006) зазначено, що кожна Сторона вживатиме таких заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення спеціалізації персоналу та органів на боротьбі із корупцією. Для того, щоб вони могли здійснювати свої функції ефективно та без будь-якого невинновданого тиску, вони повинні мати необхідну самостійність відповідно до основоположних принципів правової системи Сторони. Сторони забезпечуватимуть персоналу таких органів підготовку та фінансові ресурси, достатні для виконання його завдань. [2]

Як відомо, корупція – це складне явище, яке в Україні набуло системного характеру, а тому потребує адекватного комплексного підходу до його подолання. Відповідно, антикорупційний орган, який покликаний ефективно протидіяти корупції, повинен бути здатним з одного боку професійно, а з іншого – комплексно протидіяти корупції, що передбачає багатфункціональний характер його діяльності.

Так, аналіз Конвенції ООН проти корупції дає підстави виділити низку превентивних функцій щодо запобігання корупції, зокрема: запобігання конфліктові інтересів, подання майнових декларацій, попередження відмивання грошей; фінансовий контроль за витрачанням бюджетних коштів; забезпечення

прозорості державної служби. Міжнародні акти визначають основні функції у напрямку боротьби з корупцією, зокрема: розслідування, кримінальне переслідування; запобігання; освіта та просвітницька робота. Додатковими функціями, необхідними для забезпечення комплексного характеру антикорупційної стратегії країни, є координація, моніторинг та дослідження корупції.

Узагальнення міжнародного досвіду створення та діяльності спеціалізованих антикорупційних органів вказує на низку переваг і недоліків від створення окремого антикорупційного органу. До позитивів, зокрема, відносять: 1) можливість досягнення високого ступеню спеціалізації та професіоналізму; 2) можливість позбавлення можливості неправомірних впливів (у т. ч. корупційних) на такий орган завдяки високій автономності його діяльності; 3) високий рівень громадської довіри; 4) нова інституція має можливість почати все з чистого аркуша паперу, що дуже складно у випадку з існуючими правоохоронними органами через корупцію, тощо. Найбільшими недоліками вважаються: 1) підвищенні адміністративні витрати; 2) наявність ізолюваності та певних бар'єрів у взаємодії з іншими правоохоронними органами; 3) зниження авторитету інших органів, що не входять до структури антикорупційного агентства. [3, с. 89–90] Однак створення спеціалізованого антикорупційного органу є доцільним і виправданим в тих країнах, де корупція є настільки поширеною, що чинну систему правоохоронних органів неможливо адаптувати для впровадження необхідних антикорупційних реформ.

Як зазначається у публікації ОЕСР «Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей» (2007), спеціалізація є необхідною умовою ефективної боротьби проти корупції. [4, с. 18] Автори зазначеної публікації виділяють три основні моделі спеціалізованих антикорупційних інституцій, залежно від їх основних функцій, зокрема: 1) багатоцільові органи, які мають повноваження правоохоронних органів, а також здійснюють превентивні функції; 2) спеціалізовані служби, управління та/або відділи з боротьби проти корупції у системі правоохоронних органів; 3) інституції із запобігання

корупції, розроблення політики і координації. [4, с. 19] Причому перша модель є найбільш широко спеціалізованою та незалежною, об'єднуючи в собі комплекс функцій – превентивну, репресивну та освітню, а відтак і ефективною. Інституції, що відносяться до другої моделі є менш незалежними, менш самостійними та вужче спеціалізованими. Третя модель має найбільшу різноманітність форм і такі інституції функціонують, як правило на рівні окремих служб чи органів, відповідальних за окремих напрямків у протидії корупції.

Прикладами ефективної діяльності спеціалізованої антикорупційної інституції, що відповідає моделі багатоцільового органу з правоохоронними повноваженнями, є Незалежна комісія проти корупції Гонконгу та Бюро розслідування корупційної діяльності Сінгапуру. [5] За зразком зазначених вище інституцій подібні установи були створені у Латвії (Бюро із запобігання і боротьби проти корупції), Литві (Спеціальна служба розслідувань), Австралії (Незалежна комісія проти корупції) тощо.

Найбільш поширеною моделлю спеціалізованої антикорупційної інституції Західної Європи є модель служби боротьби проти корупції в структурі правоохоронних органів, наприклад, в Іспанії – Спеціальна прокурорська служба з припинення економічних злочинів, пов'язаних з корупцією, у Норвегії – Норвезьке національне управління з розслідування і кримінального переслідування злочинів у сфері економіки і навколишнього середовища, у Бельгії – Центральне управління боротьби проти корупції, в Румунії – Національний антикорупційний директорат; або ж у вигляді підрозділів з внутрішньої безпеки в структурі правоохоронних органів, як от у Німеччині – Департамент внутрішніх розслідувань, у Великобританії – Загін боротьби проти корупції в поліції метрополії тощо.

Третя модель спеціалізованих антикорупційних інституцій представлена в таких країнах, як Болгарія – Комісія з координації діяльності у сфері боротьби проти корупції, Франція – Центральна служба із запобігання корупції, в США – Управління з урядової етики, Філіппіни – Офіс омбудсмена тощо. Ця модель

включає в себе інституції, які виконують в першу чергу превентивні функції, а їхня діяльність направлена на дослідження явища корупції, підготовку відповідних нормативно-правових актів, контроль за виконанням вимог щодо недопущення конфлікту інтересів, розробка та впровадження кодексів етики тощо.

Ефективність діяльності спеціалізованого антикорупційного органу важко піддається оцінці. Разом з тим, результати діяльності антикорупційного органу оцінюють, як правило, з урахуванням кількісних (статистичні дані, соціальні опитування) та якісних показників (експертні дослідження). Тільки в такому поєднанні можливо наблизитися до об'єктивної оцінки впливу саме антикорупційного органу на рівень корупції.

Зважаючи на те, що феномен корупції ускладнюється багатьма факторами, властивими тій чи іншій країні та зумовленими специфікою менталітету, географічним положенням, демографічним розвитком тощо, важко однозначно вказати на оптимальну модель антикорупційного органу, наприклад, для України. Звичайно, можна і треба враховувати наявний досвід інших країн у формуванні та діяльності спеціалізованого антикорупційного органу. Однак будь-який досвід є індивідуальним, а тому його потрібно переймати з певним ступенем адаптації до індивідуальних умов України, в тому числі і з урахуванням негативного досвіду діяльності антикорупційного органу.

Як зазначають фахівці ОЕСР, огляд діяльності спеціалізованих антикорупційних органів показує більше невдалий, ніж успішних прикладів. Узагальнення такого негативного досвіду вказує на сім причин невдач у діяльності антикорупційних інституцій, зокрема: 1) політичні чинники – відсутність реальної політичної волі; 2) економічні чинники – зарегульованість економіки, непрозорість податкової системи, недофінансування; 3) недоліки державного управління – розбалансованість системи державного управління; 4) недоліки правової системи – слабка судова система, недостатньо виписаний у законодавстві правовий статус антикорупційного органу; 5) помилки організаційної структури – калькування структури без урахування місцевої

специфіки, порушення балансу між превентивною, правоохоронною, просвітницькою та аналітичною функціями; 6) невідповідність реальних результатів діяльності прогнозованим та очікуваним, що створює викривлену картину антикорупції; 7) низька суспільна довіра – лише професіоналізм, відкритість та взаємодія з інститутами громадянського суспільства може забезпечити високий рівень суспільної довіри, а відтак запобігти надмірному політичному тиску. [4, с. 28]

Утворюючи новий антикорупційний орган, потрібно врахувати потенційні ризики, пов'язані з його створенням. Адже недостатнє вивчення як провідного досвіду зарубіжних країн, так і українських реальних умов функціонування майбутньої інституції, може призвести до створення ще одного бюрократичного органу, який тільки ускладнить і без того переобтяжену бюрократичну машину. Крім того, створення нового органу може призвести до конфлікту юрисдикцій, особливо, коли відповідне законодавство приймається у стислі терміни без достатнього юридико-технічного та системно-юридичного опрацювання, зайвого дублювання функцій тощо. Зрештою, новий правоохоронний орган може перетворитися на інструмент політичної розправи, зокрема у випадку активного ретроспективного розслідування корупції.

Науково-експертна оцінка Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [6], прийнятого 14.10.2014 року, вказує на суперечності положень щодо створення НАБУ Президентом України (частина друга статті 1, частина перша статті 6) статті 106 Конституції України та інші юридичні та технічні недоліки даного Закону. [7] Останні правки у кінцевому варіанті проголосованого законопроекту зокрема включають зміни щодо набрання чинності цим Законом. Так, якщо в першій редакції Закону в «Прикінцевих положеннях» передбачалося набрання чинності з моменту опублікування, а введення в дію – через три місяці з дня набрання чинності, то в проекті до другого читання Закон набирає чинності через три місяці. Тепер виходить, що створення НАБУ (в тому числі й обрання Директора) проводиться на виконання Закону України, який ще не набрав чинності.

Незалежність НАБУ у його діяльності гарантується: 1) особливим порядком конкурсного відбору Директора Національного бюро та вичерпним переліком підстав припинення повноважень Директора Національного бюро, які визначені цим Законом; 2) конкурсними засадами відбору інших працівників Національного бюро, їх особливим правовим та соціальним захистом, належними умовами оплати праці; 3) установленим законом порядком фінансування та матеріально-технічного забезпечення Національного бюро; 4) визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки працівників Національного бюро, їх близьких родичів, майна; 5) іншими засобами, визначеними Законом.

Виходячи із законодавчого визначення статусу НАБУ (ст. 1 Закону) Національне антикорупційне бюро України є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Таким чином, функціями НАБУ є попередження, розслідування та запобігання корупційних правопорушень, що відповідає ознакам багатофункціональної моделі спеціалізованого антикорупційного органу.

Висновки. З огляду на вищезазначене, можна зробити висновок, що створення Національного антикорупційного бюро України в цілому відповідає виконанню зобов'язань України, передбаченим міжнародними антикорупційними актами. Обрана Україною модель спеціалізованого антикорупційного органу також в цілому відповідає стану корупції в країні та завданням, які стоятимуть перед НАБУ на шляху подолання масштабної корупції. Однак викликає занепокоєння той факт, що окремі положення Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» суперечить Конституції України. Очевидно, що слід терміново виправити низку юридично-технічних вад нового Закону, адже несвоєчасне вирішення зазначених проблем може піддати сумніву легітимність новоствореного антикорупційного органу. Зрештою, навіть найкращий закон буде справді

ефективним тоді, коли він належним чином виконуватиметься. Варто пам'ятати, що чим ефективніше працюватиме НАБУ, тим більший спротив зустрінуть його працівники з боку корумпованих посадовців у вищих ешелонів влади, проти яких його діяльність і спрямована.

Дане дослідження може бути продовжене у напрямку вивчення взаємодії НАБУ з іншими органами державного управління, в тому числі і на регіональному рівні. Дуже важливим напрямком дослідження є вивчення передбачених законодавством механізмів взаємодії НАБУ з інституціями громадянського суспільства та засобами масової інформації.

Список використаних джерел:

1. Руководство для законодательных органов по осуществлению Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции [Второе исправленное и дополненное издание 2012 год] / Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности; Вена. – Организация Объединенных Наций. – Нью-Йорк, 2012. – 283 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/LegislativeGuide/UNCAC_Legislative_Guide_R.pdf.
2. Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України від 18.10.2006 // Урядовий кур'єр, 08.11.2006, № 210
3. The Global Programme Against Corruption : UN Anti-Corruption Toolkit. / United Nations Office on Drugs and Crime. – Vienna, September 2004. – 592 p.
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. – 131 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/corruption/acn/39972270.pdf>

5. Gabriel Kuris. Anti-Corruption Agencies: Building to Last. – University of the Witwatersrand, August 2012. – 18 p. [Electronic resource]. – Access mode: <http://www.pari.org.za/wp-content/uploads/Kuris-Anti-Corruption-Agencies-Aug2012.pdf>
6. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 // Голос України, 25.10.2014, № 206
7. Зауваження до проекту Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» / Головне юридичне управління Апарату Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=52186&pf35401=314919>