



Емілія ДМИТРЕНКО

головний науковий співробітник
відділу досліджень проблем злочинності
у сфері службової діяльності та корупції
Науково-дослідного інституту
Національної академії прокуратури України,
доктор юридичних наук, професор
emilia_dmitrenko@mail.ru

УДК 343.3

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ СТВОРЕННЯ І ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО ОРГАНУ В УКРАЇНІ

Корупція як одне з найнебезпечніших явищ завдає значної шкоди суспільству та державі, перешкоджає проведенню необхідних реформ.

Питання ефективного запобігання та протидії корупції було і залишається з-поміж найважливіших державних завдань та предметом досліджень науковців, таких як В. Барішніков, Р. Гречанюк, О. Дульський, Г. Клеменчич, І. Нуруллаєв, Б. Романюк, Х. Федорчак та інші.

Прийняття впродовж 2014–2015 років нового антикорупційного законодавства наблизило Україну до міжнародних стандартів, однак його окремі положення, зокрема щодо антикорупційних органів, не повністю їм відповідають. З огляду на те, що у науковій літературі це питання недостатньо висвітлено, вважаємо актуальним його розгляд у пропонованій публікації.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу змісту міжнародних документів, передової світової практики та наукових джерел визначити систему міжнародних стандартів щодо створення і діяльності спеціального антикорупційного органу, а також окреслити окремі проблеми щодо їх впровадження в Україні та запропонувати шляхи вирішення цього питання для активного запобігання і протидії корупції.

Ефективна діяльність у сфері запобігання і протидії корупції у сучасних умовах неможлива без взаємодії з такими міжнародними організаціями, як: ООН; GRECO (The Group of States against Corruption – «Група держав по боротьбі з корупцією»); OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development – Організація економічного співробітництва та розвитку) (ОЕСР); Європейський Союз (ЄС) тощо. Зазначені міжнародні організації приймають акти обов'язкового (договори, конвенції) і рекомендаційного характеру (рекомендації, резолюції, інструкції, декларації) з метою вироблення спільного бачення загроз, що спричиняє корупція. У цих актах містяться міжнародно-правові інструменти і стандарти дій у сфері протидії корупції, загальні вказівки, рекомендації, конкретні заходи, які зобов'язують чи пропонують державам вживати.

Міжнародні стандарти створення та діяльності спеціального антикорупційного органу містять документи ООН, Ради Європи, ОЕСР, GRECO.

Одним із перших міжнародних документів, яким серед найважливіших завдань визначено створення спеціалізованого підрозділу по боротьбі з корупцією, є резолюція «Попередження злочинності та кримі-

нальне правосуддя у контексті розвитку: реалізації та перспективи міжнародного співробітництва. Практичні заходи боротьби з корупцією», прийнята на VIII Конгресі ООН із запобігання злочинності (Гавана, 27 серпня–7 вересня 1990 року) [1, п. 14]. Це завдання було уточнено й деталізовано в інших документах ООН рекомендаційного характеру (наприклад, у Декларації ООН про боротьбу з корупцією та хабарництвом в міжнародних комерційних операціях від 16 грудня 1996 року, Міжнародному кодексі поведінки державних посадових осіб від 23 липня 1996 року). Зазначені документи, за слушним зауваженням Х. Федорчака, відіграли ключову роль у підготовці міжнародно-правових актів, які закріпили міжнародні стандарти політики запобігання та протидії корупції [2], в тому числі й щодо створення та діяльності антикорупційного органу.

Важливим міжнародним актом, яким було визначено міжнародні стандарти щодо спеціального антикорупційного органу, є Конвенція ООН проти корупції, прийнята на 58-й сесії Генеральної Асамблеї ООН 31 жовтня 2003 року (ратифікована Законом України від 18 жовтня 2006 року). Конвенцією визначені стандарти, заходи та правила, які всі країни можуть застосовувати у державному регулюванні цієї сфери [3, преамбула], та, на думку дослідників, є «антикорупційним документом глобального значення», який може стати «ефективним інструментом міжнародного співробітництва в боротьбі з корупцією» [4, 54–55]. Саме норми цього першого універсального міжнародного договору у сфері корупції вимагали від держав-учасниць:

- створення органу або, у належних випадках, органів, які здійснюють запобігання корупції за допомогою правоохоронних засобів, та забезпечення йому (їм) необхідної незалежності, необхідних матеріальних ресурсів і спеціалізованого персоналу;
- наявності органу чи органів або осіб, які спеціалізуються на боротьбі з корупцією за допомогою правоохоронних заходів і яким забезпечується необхідна самостійність, щоб вони могли виконувати свої функції ефективно й без будь-якого неналежного впливу [3, статті 6, 36].

Міжнародні стандарти щодо створення та діяльності спеціалізованих органів по боротьбі і запобігання корупції також було визначено у документах Ради Європи, ГРЕКО, ОЕСР.

Одними із перших документів європейського рівня, в яких йшлося про необхідність створення спеціалізованих державних органів або посадових осіб, відповідальних за попередження, розслідування і судовий розгляд корупційних діянь, є резолюція Комітету міністрів Ради Європи від 6 листопада 1997 року «Про двадцять керівних принципів боротьби з корупцією» [5, 10; 6] та Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 року [7].

Відповідно до Керівних принципів у боротьбі з корупцією необхідно: забезпечити для осіб, які виконують обов'язки щодо попередження, розслідування, судового переслідування та винесення вироків стосовно випадків корупції, незалежність, яка відповідає їхнім функціям, свободу від неналежного впливу та ефективні засоби для збирання доказів, захист для осіб, які допомагають владі у боротьбі з корупцією, а також збереження таємниці слідства; запровадити спеціалізацію осіб або органів, відповідальних за боротьбу з корупцією, забезпечуючи їх необхідними засобами та навчанням для виконання покладених на таких осіб або органи завдань; забезпечити прозорість настільки, наскільки це необхідно для досягнення ефективності [6, пункти 3, 7, 9]. Такі ж положення щодо забезпечення належної спеціалізації персоналу та органів по боротьбі із корупцією, які повинні мати необхідну самостійність, підготовлений персонал та фінансові ресурси, достатні для виконання його завдань, державами-учасницями містить і Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією [7, преамбула, статті 20, 25, 26].

Україна, приєднавшись 1 січня 2006 року до ГРЕКО – конвенційного органу міжнародного контролю за дотриманням державами-учасницями міжнародних договорів Ради Європи по боротьбі з корупцією [8, 14–17], тим самим дала згоду проходити оцінку зі сторони ГРЕКО стосовно імплементації в національне законодавство положень Кримінальної і Цивільної конвен-

цій Ради Європи проти корупції, Керівних принципів боротьби з корупцією [9, 18]. Так, у звіті ГРЕКО в рамках об'єднаних першого та другого раундів оцінювання України (м. Страсбург, 19–23 березня 2007 року) було рекомендовано створити орган, що не матиме правоохоронних функцій і здійснюватиме нагляд за реалізацією національної антикорупційної стратегії і відповідних планів дій, а також пропонуватиме нову стратегію та заходи боротьби з корупцією. До нього мають входити представники органів державної влади і громадськості та йому надано необхідний рівень незалежності для здійснення ефективної моніторингової оцінки. Також рекомендовано запровадити єдину систему навчання на постійній основі для особового складу правоохоронних органів та прокуратури щодо виявлення і розслідування корупційних правопорушень, а також створити спеціалізований курс навчання для тих, хто має безпосереднє відношення до боротьби з корупцією [10, пункти 30, 87].

Значні зусилля щодо координації протидії транснаціональній корупції вживають у рамках ОЕСР, зокрема Антикорупційною мережею для Східної Європи та Центральної Азії, якою на 5-й щорічній зустрічі 10 вересня 2003 року у Стамбулі було схвалено План дій по боротьбі з корупцією для Вірменії, Азербайджану, Грузії, Росії, Таджикистану та України (Стамбульський план дій) [11, преамбула]. Реалізація Стамбульського плану дій передбачає огляди національного законодавства та інститутів для боротьби з корупцією і поточний моніторинг виконання рекомендацій, що стосуються реалізації положень Конвенції ООН проти корупції та інших міжнародних стандартів. Зокрема, було проведено два повних цикли оглядів (2004–2007 рр.; 2008–2012 рр.), у 2013 році розпочато третій цикл оглядів, який триває нині. Так, 21 січня 2004 року на виконання Стамбульського плану дій були прийняті Узагальнені рекомендації для України. В документі йдеться про створення національного антикорупційного органу, що спеціалізуватиметься та матиме повноваження з виявлення, розслідування й переслідування корупційних правопорушень, а одним із головних завдань його буде покращення міжвідомчої співпраці між числен-

ними правоохоронними органами, органами безпеки і фінансового контролю під час розслідування корупційних порушень (наприклад, за допомогою чітких правил щодо звітування та обміну інформацією, створення слідчих груп у складних справах тощо) [12, п. 4]. Зазначені положення було деталізовано у Звіті про другий раунд моніторингу із Стамбульського плану дій з боротьби з корупцією ОЕСР, прийнятому 8 грудня 2010 року. Україні було рекомендовано створити автономний спеціалізований орган з антикорупційних розслідувань, який буде структурно незалежний від існуючих правоохоронних органів та органів безпеки, націлений на високопосадову корупцію і забезпечений адекватними гарантіями незалежності, повноваженнями й ресурсами відповідно до міжнародних стандартів та найкращої практики [13, рекомендація 2.9]. Як бачимо, Стамбульський план дій не містить власних антикорупційних стандартів, однак слугує ефективною основою для комплексної і цілеспрямованої реалізації існуючих конвенцій, інших міжнародних стандартів і передової практики.

Отже, здійснений аналіз змісту міжнародних документів, міжнародного досвіду та відповідних наукових джерел дає змогу дійти наступних висновків:

- за виконання та проведення моніторингу антикорупційних законів і заходів повинні відповідати спеціалізовані органи або співробітники, які: мають відповідні повноваження, ресурси і кваліфікацію; повинні бути захищені від неправомірного політичного тиску, для чого необхідні механізми забезпечення високого рівня їхньої структурної, операційної та фінансової автономії [14, 13];
- основні функції та завдання у сфері протидії корупції можуть виконуватися силами одного або кількох спеціалізованих органів [14, 10–18]. З урахуванням міжнародного досвіду у країнах – членах ОЕСР питання щодо діяльності антикорупційного органу вирішується на рівні існуючих державних установ та звичайних правоохоронних органів. Країни, що розвиваються, і країни з перехідною економікою часто утворюють самостійні спеціалізовані органи під тиском донор-

ських та міжнародних організацій [14, 7]. Вважається, що за умов загрозливих масштабів корупції (як, наприклад, в Україні) найбільш прийнятною є модель багатоцільових інституцій [15];

– спеціальні інституційні моделі з виконання основних функцій боротьби з корупцією у різних державах можуть бути різними, однак вони повинні відповідати міжнародним стандартам, передовій світовій практиці, враховувати особливості національної правової системи, створюватися на основі стабільної законодавчої бази та мати чітко визначені повноваження у сфері боротьби з корупцією.

В Україні з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро та Національного агентства з питань запобігання корупції» фактично завершено процес формування законодавчого поля для ефективної протидії корупції відповідно до міжнародних стандартів. Детальний аналіз його змісту засвідчив про наявність багатьох позитивних сторін, а саме: конкурс на посаду керівника Бюро; щорічна незалежна оцінка ефективності діяльності Бюро; можливість детективів Бюро за рі-

шенням суду здійснювати моніторинг банківських рахунків; процедура розкриття бенефіціарних власників юридичних осіб; створення (вперше) спеціалізованої антикорупційної прокуратури з високим рівнем автономії; механізм декларування майна публічними службовцями; запровадження розширеної конфіскації тощо. Однак у ньому містяться окремі суперечливі положення та ризики. Зокрема, є ризик зловживання детективом Бюро повноваженнями щодо розслідування будь-якого злочину за погодженням із прокурором (якщо це потрібно для розкриття корупційного злочину підслідності Бюро). Іншим ризиком вважаємо можливість укладення угоди зі слідством про визнання винуватості щодо особливо тяжких злочинів з підслідності Бюро, що може призводити до уникнення відповідальності внаслідок корупційних домовленостей про такі угоди. А тому зазначені положення аналізованого Закону потребують удосконалення.

Окремими напрямами подальших досліджень можуть бути питання діяльності Національного антикорупційного бюро та Національного агентства з питань запобігання корупції відповідно до міжнародних стандартів.

Список використаних джерел:

1. Попередження злочинності та кримінальне правосуддя у контексті розвитку: реалізації та перспективи міжнародного співробітництва. Практичні заходи боротьби з корупцією: резолюції VIII Конгресу ООН із запобігання злочинності від 7 вересня 1990 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_785

2. Федорчак Х. Нормативно-правове закріплення політики запобігання і протидії корупції в Україні / Х. Федорчак [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lvivacademy.com/visnik12/fail/Fedorchak.pdf>

3. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: прийнята на 58-й сесії Генеральної Асамблеї ООН 31 жовтня 2003 року (Конвенцію ратифіковано із заявами Законом України від 18 жовтня 2006 року № 251-V) // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 50. – Ст. 496; – 2007. – № 49. – Ст. 2048.

4. Барішніков В.М. Запобігання та протидія проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування: навч.-метод. посіб. / В.М. Барішніков. – К.: ІПК ДСЗУ, 2013. – 172 с.

5. Романюк Б.В. Світовий досвід створення та функціонування інституцій з попередження та боротьби з корупцією / Б.В. Романюк // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2009. – № 21. – С. 9–16.

6. Про двадцять керівних принципів боротьби з корупцією: Резолюція № 97/24, прийнята на 101 сесії Комітету міністрів Ради Європи 6 листопада 1997 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=ADD49945492AB4622122873FCCB7BD8D?art_id=48068&cat_id=46352

7. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією: прийнята Радою Європи 27 січня 1999 року (ETS 173) (Конвенцію ратифіковано із заявою Законом України від 18 жовтня 2006 року № 252-V) // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – №№ 47–48.

8. *Нуруллаєв І.С.* Міжнародно-правове співробітництво в системі Ради Європи у боротьбі з корупцією: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.11 «Міжнародне право» / І.С. Нуруллаєв; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2008. – 22 с.

9. *Гречанюк Р.В.* Виконання Україною міжнародних рекомендацій щодо створення спеціального антикорупційного органу / Р.В. Гречанюк // Сучасні проблеми реформування кримінальної юстиції в Україні: зб. матеріалів Інтернет-конференції (м. Київ, 28 листопада 2014 р.). – К.: НАПУ, 2014. – С. 18–19.

10. Спільні перший та другий раунди оцінювання. Оціночний звіт по Україні. Затверджено GRECO на 32 пленарному засіданні (Страсбург, 19–23 березня 2007 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zoda.gov.ua/images/article/original/000011/11922/otsinochniy-zvit-greco-shodostanu-koruptsiji-v-ukrajini.pdf>

11. Стамбульський план дій боротьби з корупцією для Вірменії, Азербайджану, Грузії, Росії, Таджикистану та України: прийнятий на 5-й щорічній зустрічі Антикорупційної мережі для перехідних економік 10 вересня 2003 року в Стамбулі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=67DBB5688E73449D3C58796269A96301?art_id=47581&cat_id=46352

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

13. Мережа ОЕСР з боротьби проти корупції в країнах Східної Європи та Центральної Азії. Стамбульський план дій з боротьби проти корупції. Україна. Звіт щодо другого раунду моніторингу 8 грудня 2010 року. Нові та оновлені рекомендації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=2A19E620124AEE6A1FAD8314513B6B61?art_id=47670&cat_id=46352

14. *Клеменчич Г.* Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції. Огляд моделей / Г. Клеменчич, Я. Стусек [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf>

15. *Дульський О.* Боротьба з корупцією – бути чи не бути? / О. Дульський [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mair.in.ua/opinion/show/id/1920?print>

Емілія ДМИТРЕНКО

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ СТВОРЕННЯ І ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО ОРГАНУ В УКРАЇНІ

Проаналізовано зміст міжнародних документів, передової світової практики, наукових джерел і визначено систему міжнародних стандартів щодо створення і діяльності спеціального антикорупційного органу. Акцентовано увагу на окремих проблемах впровадження до антикорупційного законодавства України цих стандартів та запропоновано удосконалити деякі його положення.

Ключові слова: міжнародні стандарти; боротьба з корупцією; спеціальний антикорупційний орган.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ СОЗДАНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СПЕЦИАЛЬНОГО АНТИКОРРУПЦИОННОГО ОРГАНА В УКРАИНЕ

Проанализировано содержание международных документов, передовой мировой практики, научных источников и определена система международных стандартов по созданию и деятельности специального антикоррупционного органа. Акцентировано внимание на отдельных проблемах внедрения в антикоррупционное законодательство Украины этих стандартов и предложено усовершенствовать некоторые его положения.

Ключевые слова: международные стандарты; борьба с коррупцией; специальный антикоррупционный орган.

Emilia DMITRENCO

INTERNATIONAL STANDARDS FOR THE FORMATION AND ACTIVITY OF THE SPECIAL ANTI-CORRUPTION ORGAN IN UKRAINE

Analyzed the content of international documents, international best practice, research sources and defined system of international standards for the establishment and operation of special anti-corruption body. Focus on individual issues introduction to anti-corruption legislation of Ukraine these standards and proposed to improve some of its provisions.

Keywords: international standards; the fight against corruption; anti-corruption body.

