

УДК 351

Канан Аюб,
аспірант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної Академії управління персоналом

ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТОК СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Канан Аюуб,
Postgraduate student of the Department of Public Administration of the
Interregional Academy of Personnel Management

FORMATION AND DEVELOPMENT OF SPECIALIZED ANTI-CORRUPTION BODIES IN EUROPEAN COUNTRIES: EXPERIENCE FOR UKRAINE

Наголошено, що існує багато моделей формування антикорупційних органів. Одні країни не створюють спеціалізованих органів державної влади щодо запобігання та боротьби з корупцією, інші країни – функції з запобігання та боротьби з корупцією делегують поліції або прокуратурі, є і такі країни які створюють спеціальні інституції щодо запобігання та боротьби з корупцією. Розглянуто останні дві моделі щодо запобігання та боротьби з корупцією. У Іспанії та Румунії запроваджено спеціалізовані прокурорські служби. Серед країн, які створили спеціальні інституції з запобігання корупції та координування політики є Франція та Словенія. Проведений аналіз дає підстави зазначити, що ефективність державної антикорупційної політики залежить від наступних чинників: по-перше, системності формування та розвитку заходів з запобігання та боротьби з корупцією; по-друге, професіоналізму кадрів, які працюють в системі формування та реалізації державної антикорупційної політики; по-третє, незалежності прийняття рішень щодо корупційних правопорушень; по-четверте, політичної волі керівництва держави подолати корупційні прояви в органах державної влади; і, нарешті, по-п'яте, системних дій антикорупційних (прокурорських органів), спрямованих на розслідування та покарання корупційного правопорушення.

The author emphasized that there are many models of formation of anti-corruption bodies. Some countries do not set up specialized bodies for preventing and combating corruption, other countries have functions of preventing and combating corruption by delegating police or prosecutors, and there are countries that set up specialized institutions for preventing and combating corruption. The article deals with the last two models for preventing and combating corruption. Specialized prosecutorial services have been introduced in Spain and Romania. Countries that have set up specialized institutions to prevent corruption and coordinate policies include France and Slovenia. The effectiveness of state anti-corruption policy depends on the following factors: first, the systematic formulation and development of measures to prevent and combat corruption; secondly, the professionalism of the personnel working in the system of formation and implementation of the state anti-corruption policy; third, the independence of decision-making on corruption offenses; fourth, the political will of the state leadership to

overcome corruption manifestations in public authorities; and, finally, fifth, the systematic actions of anti-corruption (prosecuting authorities) aimed at investigating and punishing a corruption offense.

Ключові слова: *корупція, органи державної влади, формування антикорупційних інституцій, реалізація державної антикорупційної політики.*

Keywords: *corruption, state authorities, formation of anti-corruption institutions, implementation of state anti-corruption policy.*

Постановка проблеми. Проблеми корупції в Україні на жаль не вирішені, корупція як явище пронизало всі сфери життєдіяльності суспільства. Адже в Україні створено на функціонує система антикорупційних органів державної влади, у тому числі: Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Вищий Антикорупційний суд, Державне бюро розслідувань, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. Разом з тим, ефективність та продуктивність таких органів викликає сумніви.

Відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [8] одним з пріоритетних реформ є оновлення влади та антикорупційна реформа. Основною метою антикорупційної реформи є суттєве зменшення корупції в Україні, зменшення втрат державного бюджету та бізнесу через корупційну діяльність, а також підвищення позицій України у міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень корупції. Це буде досягнуто завдяки належній реалізації нової Антикорупційної стратегії та успішному впровадженню нових антикорупційних механізмів. Серед них - декларування майнового стану публічних службовців, запобігання та врегулювання конфліктів інтересів, перевірка доброчесності службовців та моніторинг їхнього способу життя. Подолання політичної корупції вимагає докорінної реформи системи політичного фінансування. Важливим є використання новітніх технологій, зокрема для забезпечення державою доступу до інформації у формі "відкритих даних" [8].

Таким чином, актуалізується питання формування та функціонування антикорупційних органів державної влади в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.

Слід звернути увагу, що проблеми формування антикорупційних органів в Україні та світі аналізують, у тому числі соціологи, правознавці, політологи та науковці з державного управління, у тому числі: В.Андріанов, Л.Багрій-Шахматов, О.Банчук, І.Бачинський, В.Белік, Т. Іленок, О. Кальман, М. Камлик, С.Клімова, І. Козьяков, О. Костенко, В. Кузьменко, О.Куриленко, К.Лалаян, О.Ленкевич, В.Литвиненко, О. Маркеева, М. Мельник, О.Михайльченко, О. Мусієнко, Є. Невмержицький, С.Петрашко, Ю.Рубинський, О.Рябченко, А.Савенков, С. Серьогін, О.Сінчук, Л.Ситник, Є.Скулиш, В.Соловійов, А.Суббот, ВМ.Фоміна, М. Хавронюк, Н.Ченшова, С. Яковенко та ін.

Водночас, на сьогодні відступній системний аналіз моделей формування та розвитку антикорупційних інституцій органів державної влади.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті – здійснення системного аналізу моделей формування та розвитку антикорупційних інституцій.

Результати дослідження.

Аналіз літератури з проблематики дає підстави зазначити, що існує багато різних моделей формування антикорупційної політики в світі.

Так, одні країни не створюють спеціалізованих органів державної влади щодо запобігання та боротьби з корупцією, інші країни – функції з запобігання та боротьби з корупцією делегують поліції або прокуратурі, є і такі країни які створюють спеціальні інституції щодо запобігання та боротьби з корупцією.

Пропонуємо розглянути останні дві моделі щодо запобігання та боротьби з корупцією.

Так, у Іспанії та Румунії запровадження спеціалізованих прокурорських служб.

В Іспанії корупція вважається тісно пов'язаною з фінансуванням політичних партій.

Спеціальна прокурорська служба з припинення економічних злочинів, пов'язаних із корупцією (АКПО) була заснована в 1995 році, але тільки на початку 1996 року отримала необхідні для роботи матеріальні і кадрові ресурси. Офіційно АКПО є структурним підрозділом Державної прокурорської служби (ДПС), з якою її пов'язують різноманітні спільні риси, у тому числі широка правова база, передбачена положеннями статті 124 Конституції та Законом про Державну прокурорську службу. Проте, міждисциплінарний характер діяльності АКПО відрізняє її від інших органів прокуратури. Створення такого спеціалізованого органу, на думку законодавця, мало полегшити збирання доказів у справах про корупцію та гарантувати ефективніший захист суспільних інтересів [3].

До компетенції Служби належать справи, які можна розділити на дві великі групи: економічні злочини та злочини, вчинені публічними службовцями під час виконання ними своїх обов'язків. До переліку

правопорушень, що входять до компетенції АКПО, належать:-хабарництво; правопорушення проти Державного казначейства, контрабанда та порушення, пов'язані з валютними операціями;-зловживання службовим становищем (вимагання, введення в оману, приховування злочину);-зловживання або незаконне використання службової інформації; -привласнення державних коштів; -шахрайство і незаконне встановлення цін; -злочини, пов'язані із зловживанням впливом; -участь у заборонених для державних службовців переговорах; -деякі правопорушення проти власності та соціально-економічного порядку, у тому числі такі, що завдали серйозної шкоди ефективності збирання податків, та серйозні випадки шахрайства, які зачіпають фінансові інтереси Європейського Союзу (Розділи IV і V, Глава XIII, Частина II Кримінального кодексу); -діяння, пов'язані із перерахованими вище правопорушеннями [6].

АКПО виконує дві основні функції: безпосередньо слідчу і обвинувальну. Її діяльність ґрунтується на засадничому принципі, закладеному в статті 124 Конституції та в Кримінально-процесуальному кодексі, який наголошує, що кримінальне переслідування усіх злочинів знаходиться у віданні Державної прокурорської служби.

Керівником АКПО є Головний прокурор, який призначається Урядом за поданням Генерального прокурора після консультацій із членами Ради Генерального прокурора (представницький орган робітників прокуратури). Головний прокурор АКПО має ті ж права й обов'язки, що й головні прокурори інших підрозділів Прокурорської служби такого ж рангу [4, с. 43].

Штат АКПО складається із 22 співробітників, з них 13 спеціальних прокурорів. Прокурор АКПО призначається Урядом за поданням Генерального прокурора після консультацій з членами Ради Генерального прокурора. Кандидат на цю посаду повинен мати професійну підготовку у сфері економічних та податкових злочинів; більшість прокурорів до приходу в АКПО мали професійний досвід розслідування економічних правопорушень. Прокурор АКПО може бути звільнений із своєї посади на підставі мотивованого рішення в тому ж порядку, що встановлений для його призначення на посаду [3, с. 72].

Структура АКПО складається із керівника (головного прокурора), делегованих прокурорів, а також співпраці з іншими структурними підрозділами (рис. 1).



Рис. 1. Організаційна структура Спеціальної прокурорської служби з припинення економічних злочинів, пов'язаних із корупцією [3, с. 75]

У 2002 році в Румунії було створено Національну прокурорську службу з боротьби проти корупції, яку в результаті реорганізації, проведеної у 2006 році, було перетворено в Національний антикорупційний директорат – НАД (Directia Nationala Anticoruptie - NAD). Директорат є структурним підрозділом

Прокурорської служби при Вищому касаційному суді і має повноваження з розслідування та кримінального переслідування справ про корупцію особливої важливості [1].

Прокурори НАД проводять досудове розслідування, у тому числі керують та наглядають за досудовим розслідуванням, що проводиться офіцерами судової поліції, які прикріплені до НАД. Якщо виникає необхідність у наданні технічного сприяння під час розслідування конкретної справи, прокурори НАД здійснюють керівництво та нагляд за технічними заходами, які проводять спеціалісти НАД та експерти в галузі економіки, фінансів, інформаційних технологій та інших галузях знань. Прокурори НАД також підтримують в суді обвинувачення.

Відповідно до законодавства, прокурори і слідчі НАД мають такі особливі повноваження: вести приховане спостереження; перехоплювати комунікації; проводити розслідування під прикриттям; мати доступ до фінансових даних і інформаційних систем; проводити моніторинг фінансових операцій [14].

Прокурор також може винести постанову про спеціальні заходи із захисту потерпілого, свідка або експерта.

Успіх цієї інституції в Румунії полягає також в тому, що функціонують п'ятнадцять регіональних відділень територіально відповідають апеляційним судам і знаходяться у прямому підпорядкуванні Головного прокурора НАД.

Професійні вимоги до працівників НАД – це одна з головних пріоритет антикорупційної політики [5, с. 56].

Процедура призначення працівників НАД цих категорій є такою: прокурори призначаються на невизначений строк наказом Головного прокурора НАД за погодженням з Вищою радою суддів. До кандидата на посаду прокурора НАД висуваються такі вимоги: позитивні характеристики попередньої професійної діяльності; високі моральні якості; досвід роботи на посаді прокурора або судді не менше 6 років. Претендентів на посаду прокурора відбирають за результатами інтерв'ю у комісії, створеній за наказом Головного прокурора НАД. До комісії входять три прокурори НАД, психологи, спеціалісти в галузі людських ресурсів та інших галузях. Під час інтерв'ю з'ясується професійна придатність кандидата, його вміння приймати незалежні рішення, навички роботи в ситуації стресу, а також готовність брати на себе відповідальність та інші особистісні якості. Оцінюючи кандидатів, відбіркова комісія також бере до уваги досвід професійної діяльності заявників, їхнє володіння іноземними мовами, знання комп'ютерних технологій [5, с. 59].

Серед країн, які створили спеціальні інституції з запобігання корупції та координування політики є Франція. Центральна служба запобігання корупції – ЦСЗК (Service Central de Prévention de la Corruption – SCPC) існує в структурі Міністерства юстиції Франції з 1993 року. Незважаючи на свої невеликі розміри, ЦСЗК має потужний аналітичний потенціал, тому що об'єднує відряджених експертів з багатьох державних установ судової та адміністративної системи. Основними видами діяльності ЦСЗК є збір інформації та проведення консультацій незалежних експертів з питань, пов'язаних із виникненням ризику корупції та справами про корупцію, за якими проводиться розслідування. Більшість запитів про отримання консультацій надходить від місцевих органів влади. За останній час ЦСЗК все активніше займається просвітницькою діяльністю і сприянням у прийнятті кодексів етики в організаціях державного і приватного секторів [9-11].

До основних функцій ЦСЗК слід віднести: централізоване збирання інформації, необхідної для виявлення і запобігання пасивним та активним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, зловживанням впливом, здирицтвом, зловживанням посадовим становищем, відмовою у наданні відкритого та рівного доступу до укладення контрактів у сфері державних закупівель; надання допомоги за запитом судових органів у зв'язку із проведенням ними слідства, кримінального переслідування та судового розгляду в справах про корупцію; надання експертного висновку на запит органів виконавчої влади з питань запобігання корупції [12].

При Службі створений постійно діючий комітет підтримки діяльності ЦСЗК, до якого входять представники цілої низки державних органів та громадянського суспільства. Метою цього комітету є надання ЦСЗК допомоги в галузі збирання інформації, а також вивчення діяльності і результатів роботи ЦСЗК [2].

Словенія ще одна країна, де створений та діє спеціальний антикорупційний орган державної влади – Комісія запобігання корупції – КЗК (Komisija za preprečevanje korupcije – CPC) була створена в 2004 році як незалежний орган із запобігання і зниження рівня корупції, як в державному, так і приватному секторі. КЗК виконує координаційну, аналітичну і превентивну функції. Комісія не має повноважень на проведення слідства і пред'явлення кримінального обвинувачення, але може притягувати до адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері декларування майна і запобігання конфліктів інтересів. КЗК також є центральним органом із співпраці з міжнародними організаціями та недержавним сектором у галузі запобігання корупції [7].

Компетенція КЗК (з виконання аналітичної, координаційної, превентивної і просвітницької функцій) закріплена в Законі “Про запобігання корупції”, згідно з яким КЗК здійснює: моніторинг і сприяння в реалізації Національної стратегії боротьби проти корупції; моніторинг, збирання і аналіз статистичних даних в області корупції; проведення досліджень/розміщення замовлень на проведення

досліджень за темами, пов'язаними з корупцією; аналіз нормативної бази у різних галузях з метою виявлення системних прогалин, які створюють сприятливе середовище для корупції, і розроблення пропозицій з їх усунення шляхом прийняття законодавчих або регуляторних актів; співпраця з усіма державними інституціями для вироблення норм, що стосуються запобігання корупції; контроль за виконанням будь-яких юридичних норм щодо запобігання корупції; співпраця у сфері запобігання корупції з міжнародними організаціями, у тому числі з неурядовими організаціями; надання консультацій для державних органів стосовно зобов'язань, що випливають з міжнародних юридичних інструментів і стандартів у сфері запобігання корупції; співпраця із засобами масової інформації, науковими, професійними та іншими неурядовими організаціями у сфері запобігання корупції; надання порад з питань розроблення або застосування кодексів етики у державному та приватному секторі; підготовка – за власною ініціативою або на запит – експертних висновків організаціям і рекомендацій з питань, пов'язаних із виникненням конфлікту інтересів, отриманням подарунків та іншими аспектами, що стосуються змісту Закону “Про запобігання корупції”; проведення і сприяння проведенню просвітницьких та освітніх заходів у сфері запобігання корупції у державному і приватному секторі; публікація матеріалів, що стосуються запобігання корупції [13].

КЗК веде “чорний список” компаній, які не мають права брати участь у процедурах державних закупівель через те, що посадовій особі або членові її сім'ї, прямо чи непрямо, належить частка власності, акцій або інших прав, які дають право на участь в управлінні або в капіталі комерційного підприємства. Для виконання вищезгаданих обов'язків закон надав КЗК спеціальні повноваження звертатися до будь-якої державної установи із запитом про надання офіційних документів на перевірку, а також право викликати посадових осіб для дачі пояснень.

Висновки. Проведений аналіз дає підстави зазначити, що ефективність державної антикорупційної політики залежить від наступних чинників: по-перше, системності формування та розвитку заходів з запобігання та боротьби з корупцією; по-друге, професіоналізму кадрів, які працюють в системі формування та реалізації державної антикорупційної політики; по-третє, незалежності прийняття рішень щодо корупційних правопорушень; по-четверте, політичної волі керівництва держави подолати корупційні прояви в органах державної влади; і, нарешті, по-п'яте, системних дій антикорупційних (прокурорських органів), спрямованих на розслідування та покарання корупційного правопорушення.

У перспективі подальших розвідок здійснення системного аналізу методів та механізмів розбудови антикорупційних органів державної влади в Україні.

Список використаних джерел.

1. Ахтирська Н. Міжнародний досвід боротьби з корупцією як вектор формування національної антикорупційної політики: огляд законодавства Румунії. *Віче*. 2015. № 18. URL: <http://www.nsj.gov.ua/files/1455629967.pdf> (дата звернення 11.01.2017).
2. Закон № 93/122 від 29 січня 1993 року про запобігання корупції і прозорість процедур у державних і приватних організаціях, <http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/MEEAA.htm>
3. Зарубіжний досвід створення та діяльності спеціальних антикорупційних органів . URL: https://pidruchniki.com/84688/pravo/organizatsiyyo-pravovi_zasadi_stvorenyya_diyalnosti_spetsialnih_antikoruptsiynih_organiv#58 (Дата звернення 01.02.2018).
4. Ленок Т.В. Зарубіжний досвід адміністративно-правової протидії корупції. *Юридична наука*. 2012. № 12. С. 42-51.
5. Клеменчич Г., Стусек Я., Гайка І. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції : огляд моделей. ОЕСД. Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії. Paris: OECD Publications, 2007. 131 p.
6. Національна прокурорська служба з боротьби проти корупції: www.coe.int/.../legal_cooperation/combating_economic_crime/3_Technical_cooperation/OCTOPUS/2003/Romania.pdf.
7. Романюк Б.В. Світовий досвід створення та функціонування інституцій з попередження та боротьби з корупцією. URL: irbis-nbuv.gov.ua > [irbis-nbuv](http://irbis-nbuv.gov.ua) > [cgiiirbis_64](http://irbis-nbuv.gov.ua)
8. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5. URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення 11.02.2018).
9. GRECO (2001), *Перший раунд оцінювання, Оцінювання Іспанії*, Страсбург, 15 червня 2001 року.
10. GRECO (2003), *Перший раунд оцінювання, Звіт про виконання рекомендацій Іспанії*, Страсбург, 17 жовтня 2003 року.
11. GRECO (2005), *Другий раунд оцінювання, Оцінювання Іспанії*, Страсбург, 20 травня 2005 року.
12. Pujas, V. and Martin Rhodes (1999), “Party Finance and Political Scandal in Italy, Spain and France”, *West European Politics*, Vol. 22, Nr 3, pp. 41-63
13. Prevention of Corruption Act (ZPKor) Official Gazette of the RS, No. 35/02 and 60/04). URL: <http://www.egazette.nic.in/writereaddata/2018/187644.pdf>
14. The role and the place the national anticorruption prosecutor's office has in the Romanian anticorruption strategy. available at: <http://www.csd.bg/fileSrc.php?id=895>

References.

1. Akhtyrskaya N. (2015) «International experience in the fight against corruption as a vector for shaping national anti-corruption policies: a review of Romanian legislation» *Viche*. № 18. available at: <http://www.nsj.gov.ua/files/1455629967.pdf>.
2. Zakon № 93/122 (1993) «On the prevention of corruption and transparency of procedures in public and private organizations» available at: <http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/MEEAA.htm>
- 3.«Foreign experience in the creation and activity of special anti-corruption bodies». available at: https://pidruchniki.com/84688/pravo/organizatsiyyo-pravovi_zasadi_stvorenniya_diyalnosti_spetsialnih_antikoruptsiynih_organiv#58.
4. Ilienok T.V. (2012) «Foreign experience of administrative and legal counteraction to corruption» *Yurydychna nauka*. № 12. P. 42-51.
5. Klemenchich H., Stusek Ya., Haika I. (2007) «Specialized Anti-Corruption Institutions: An Overview of Models. OECD. Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia». Paris: OECD Publications, 131 p.
6. «The national prosecutor's office for the fight against corruption» available at: www.coe.int/.../legal_cooperation/combating_economic_crime/3_Technical_cooperation/OCTOPUS/2003/Romania.pdf.
7. Romaniuk B.V. (2009). «World experience in setting up and operating institutions to prevent and combat corruption». available at: https://irbis-nbuv.gov.ua/irbis_nbuv/cgiirbis_64
8. President of Ukraine (2015) “Strategy for Steel Development “Ukraine - 2020” Stratehii staloho rozvytku «Ukraina – 2020»: available at: <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
9. GRECO (2001), First round of evaluation, Evaluation of Spain, Strasbourg, 15 June 2001.
10. GRECO (2003), First round of evaluation, Report on the implementation of the recommendations of Spain, Strasbourg, 17 October 2003.
11. GRECO (2005), Second Assessment Round, Valuation of Spain, Strasbourg, 20 May 2005.
12. Pujas, V. and Martin Rhodes (1999), “Party Finance and Political Scandal in Italy, Spain and France”, *West European Politics*, Vol. 22, Nr 3, pp. 41-63.
13. Prevention of Corruption Act (ZPKor) Official Gazette of the RS, No. 35/02 and 60/04). available at: <http://www.egazette.nic.in/writereaddata/2018/187644.pdf>.
14. The role and the place the national anticorruption prosecutor's office has in the Romanian anticorruption strategy. available at: <http://www.csd.bg/fileSrc.php?id=895>

Стаття надійшла до редакції 20.09.2018 р.