

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ

INTERNATIONAL STANDARDS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPLY OF THE ACTIVITIES OF SPECIALIZED ANTI-CORRUPTION BODIES

Демків Д.М.,

здобувач кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права

Тернопільського національного економічного університету

Стаття присвячена дослідженню міжнародних стандартів забезпечення діяльності антикорупційних органів. Автором проаналізовано міжнародні документи, які містять положення щодо спеціалізованих інституцій у сфері боротьби з корупцією.

Ключові слова: міжнародні стандарти, корупція, спеціалізовані антикорупційні інституції, прокурор, конвенція.

Статья посвящена исследованию международных стандартов обеспечения деятельности антикоррупционных органов. Автором проанализированы международные документы, содержащие положения о специализированных институтах в сфере борьбы с коррупцией.

Ключевые слова: международные стандарты, коррупция, специализированные антикоррупционные институты, прокурор, конвенция.

The article is dedicated to the research of international standards of supply of the activities of anti-corruption bodies, which involve the provisions on specialized institutions in the fight against corruption.

Key words: international standards, corruption, specialized anti-corruption institutions, public prosecutor, convention.

Актуальність теми. З моменту визнання корупції глобальною проблемою регіональні та глобальні міжурядові організації почали активно працювати в цій галузі. Очевидним стало те, що базовим складником ефективної протидії корупційним проявам є належне антикорупційне законодавство. Із входженням України у міжнародне співтовариство та демократизацією суспільних відносин об'єктивно зростає вплив міжнародних стандартів, норм і принципів міжнародного права на розвиток національного законодавства, зокрема й антикорупційного.

Саме під впливом міжнародних стандартів, світових традицій та національних реалій антикорупційної діяльності відбувалося формування та впровадження Антикорупційної стратегії України. Спроби формування цілісної державної антикорупційної політики були і раніше, але сучасний етап можна характеризувати як стан необхідної нормативної готовності та інституційної забезпеченості. У цьому контексті актуальним є дослідження міжнародних стандартів та іноземного досвіду щодо діяльності спеціалізованих антикорупційних інституцій, зокрема й антикорупційної прокуратури, для пошуку ефективної української моделі діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зарубіжний досвід нормативного забезпечення запобігання і протидії корупції, функціонування спеціалізованих антикорупційних інституцій досліджували такі науковці, як В.Д. Гвоздецький, Р.В. Гречанюк, М.В. Грищенко, Е.С. Дмитренко, О.О. Дульський, О.З. Жовнір, Д.Г. Заброда, О.Г. Кальман, Ю.Я. Касараба, В.Ю. Кобринський, С.Ф. Константинов, Б.В. Романюк, Т.І. Чернявська та інші [12, с. 145].

Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу змісту міжнародних документів та передової світової практики визначити систему міжнародних стандартів щодо створення й ефективної діяльності спеціалізованого антикорупційного органу.

Вклад основного матеріалу. 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) (ГРЕКО), 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) для вироблення спільного бачення загроз, що спричиняє корупція. Ці акти містять міжнародно-правові інструменти і стандарти дій у сфері протидії корупції, загальні вказівки, рекомендації, конкретні заходи, які вони зобов'язують чи пропонують державам вживати [2, с. 29].

Одним з перших міжнародних документів, яким засуджуються всі види корупції, є ухвалена 15 грудня 1975 року резолюція Генеральної Асамблеї ООН 3514(XXX). Зазначений документ закликає уряди всіх країн вжити на національному рівні всіх необхідних заходів щодо запобігання та протидії корупції, які вони вважатимуть доцільними, включаючи законодавчі [6, с. 8].

Що стосується міжнародних документів, якими серед найважливіших завдань визначено створення спеціалізованого підрозділу по боротьбі з корупцією, то одним із перших є резолюція «Попередження злочинності та кримінальне правосуддя у контексті розвитку: реалізація та перспективи міжнародного співробітництва. Практичні заходи боротьби з корупцією», прийнята на VIII Конгресі ООН із запобігання злочинності (Гавана, 27 серпня – 7 вересня 1990 року). Відповідно до положень резолюції уряди повинні проаналізувати адекватність свого кримінального законодавства, включаючи процесуальні норми, щоб реагувати на всі види корупції; розробити адміністративні та регулятивні механізми попередження корупції; встановити процедури виявлення, розслідування та засудження корумпованих посадових осіб; розробити правові положення для конфіскації коштів та майна, набутих внаслідок корупції; вжити відповідних заходів стосовно підприємств, причетних до корупції [9].

Необхідність створення спеціалізованого підрозділу по боротьбі з корупцією була уточнена й деталізована в інших документах ООН рекомендаційного характеру (наприклад, у резолюції Генеральної Асамблеї ООН «Боротьба з корупцією» від 12 грудня 1996 року (A/RES/51/59), 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, Керівних принципах для ефективного виконання Кодексу поведінки посадових

осіб з підтримання правопорядку 1989 року). Зазначені документи відіграли ключову роль у підготовці міжнародно-правових актів, які закріпили міжнародні стандарти політики запобігання та протидії корупції щодо створення та діяльності антикорупційних органів.

У міжнародній спільноті склалося загальне розуміння того, що за виконання та проведення моніторингу антикорупційних законів і заходів мають відповідати спеціалізовані органи або співробітники, які мають відповідні повноваження, ресурси і кваліфікацію. Такі спеціалізовані антикорупційні органи або співробітники повинні бути захищені від неправомірного політичного тиску, для чого необхідні механізми забезпечення високого рівня їхньої структурної, операційної та фінансової автономії. У Висновках і рекомендаціях Першої Конференції правоохоронців, що спеціалізуються на боротьбі проти корупції, яка відбулася у Страсбурзі у квітні 1996 року, зазначено: «Корупція – це явище, запобігання, розслідування і кримінальне переслідування якого повинні здійснюватися на різних рівнях з використанням спеціальних знань і навичок у галузях юриспруденції, економіки, бухгалтерського обліку, цивільного будівництва тощо. Кожна країна повинна мати спеціалістів з боротьби проти корупції у достатній кількості і виділяти необхідні ресурси для їхньої діяльності» [4].

У європейському контексті важливим джерелом так званих м'яких міжнародних стандартів, які вказують на необхідність створення спеціалізованих інституцій або призначення посадових осіб, відповідальних за запобігання, розслідування і кримінальне судове переслідування злочинів, пов'язаних з корупцією, стали Двадцять принципів боротьби з корупцією, прийняті Радою Європи у 1997 році. Відповідно до положень принципів необхідно забезпечити, щоб особи, які відповідають за запобігання, розслідування, кримінальне переслідування і судовий розгляд справ про корупцію, мали незалежність та автономність відповідно до їхніх функцій, не зазнавали неправомірного впливу і мали у своєму розпорядженні ефективні засоби для збирання доказів, захисту осіб, які сприяють органам влади у боротьбі проти корупції, а також для забезпечення конфіденційності розслідувань. Крім того, принцип 7 вказує на потребу сприяння спеціалізації осіб або органів, які відповідають за боротьбу проти корупції, та забезпечення їх відповідними засобами і підвищення рівня їхньої професійної підготовки. Це необхідно для виконання відповідних завдань [10].

У 1998 році більшість принципів боротьби з корупцією відобразилася у Кримінальній конвенції про боротьбу з корупцією. Зокрема, стаття 20 закріплює положення, згідно з яким кожна Сторона вживає таких заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення спеціалізації персоналу та органів на боротьбі проти корупції. Щоб вони могли здійснювати свої функції ефективно та без будь-якого не виправданого тиску, вони повинні мати необхідну самостійність відповідно до основоположних принципів правової системи Сторін. Сторони забезпечують персоналу таких органів підготовку та фінансові ресурси, достатні для виконання його завдань [7].

Варто звернути увагу на три взаємопов'язані аспекти у підході Ради Європи до організації боротьби з корупцією: вироблення загальноєвропейських норм та стандартів, контроль за їх дотриманням, а також надання технічної допомоги державам та регіонам. Окрім вищезазначених, Рада Європи розробила такі міжнародно-правові документи у сфері протидії корупції: Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією [3], Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією [11], Модельний кодекс поведінки для державних службовців (2000 р.), Єдині правила протидії корупції під час фінансування політичних партій та виборчих кампаній (2003 р.).

Як бачимо, спочатку міжнародні юридичні інструменти були зосереджені на запровадженні спеціалізації

правоохоронних органів та органів прокуратури, що мало сприяти ефективнішому виконанню антикорупційного законодавства. І тільки після прийняття у 2003 році Конвенції ООН проти корупції особлива увага була приділена також запобігання корупції. Конвенція як перший універсальний міжнародний договір у сфері корупції вимагає від країн-учасниць не лише спеціалізації правоохоронних органів, але й створення спеціалізованих превентивних антикорупційних органів. Відповідно до статті 36 Конвенції кожна держава-учасниця забезпечує відповідно до основоположних принципів своєї правової системи наявність органу чи органів або осіб, які спеціалізуються на боротьбі з корупцією за допомогою правоохоронних заходів. Такому органу (органам) забезпечується необхідна самостійність відповідно до основоположних принципів правової системи держави-учасниці, щоб він (вони) міг виконувати свої функції ефективно й без будь-якого неналежного впливу. Такі особи або працівники такого органу або органів повинні мати відповідну кваліфікацію та ресурси для виконання покладених на них завдань [5].

Важливо зазначити, що відповідні положення Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу проти корупції і Конвенції ООН проти корупції є обов'язковими до виконання. Остання також вимагає від країн забезпечити спеціалізацію у двох сферах: у сфері запобігання (навчання та підвищення поінформованості суспільства) та у сфері кримінального переслідування корупції. Отже, держави зобов'язані забезпечити наявність спеціалізованих органів із запобігання корупції та спеціалізованих органів або осіб, на яких покладено обов'язки з боротьби проти корупції за допомогою правоохоронних заходів.

Проте між двома сферами діяльності існують суттєві відмінності. Згідно з Конвенцією ООН запобігання корупції має здійснюватися на інституційному рівні шляхом створення або репрофілювання спеціалізованого органу (або органів), який буде відповідати за запобігання корупції і координацію у галузі боротьби проти корупції. Згідно з Конвенцією ООН і Конвенцією Ради Європи виконання вимог щодо спеціалізації у правоохоронній сфері можливе як шляхом створення спеціалізованого органу, так і шляхом виділення достатньої кількості співробітників з відповідною спеціалізацією усередині вже створених органів.

Положення щодо спеціалізованих інституцій у сфері боротьби проти корупції також містяться в таких регіональних документах:

1) у Конвенції Африканського Союзу щодо запобігання і боротьби проти корупції. Пункт 5 статті 20 зазначає, що державам-сторонам необхідно забезпечити, щоб національні органи чи установи спеціалізувалися на боротьбі проти корупції і пов'язаних з нею злочинів шляхом забезпечення підвищення кваліфікації і мотивації своїх співробітників, щоб вони могли ефективно виконувати свої обов'язки;

2) у Протоколі проти корупції Південноафриканського Союзу з розвитку. Стаття 4 вказує, що серед інших превентивних заходів, країни-учасниці зобов'язуються створювати, підтримувати і зміцнювати інституції, відповідальні за впровадження механізмів запобігання, виявлення, покарання та викорінення корупції;

3) у Міжамериканській Конвенції проти корупції. Пункт 9 статті III Конвенції закликає до створення наглядових органів для застосування на практиці сучасних механізмів запобігання, виявлення, покарання та викорінення корупції.

Незважаючи на те, що джерела міжнародних стандартів відрізняються за змістом та цілями, вони включають чіткі вимоги, які зобов'язують країни забезпечувати інституційну спеціалізацію у сфері боротьби проти корупції.

Міжнародні стандарти також визначають основні та мінімально необхідні властивості спеціалізованих антикорупційних інституцій. Такими властивостями є незалеж-

ність і автономія, наявність спеціально підготовлених і кваліфікованих співробітників, забезпечення адекватними повноваженнями і ресурсами.

Міжнародні конвенції також визначають основні та додаткові функції спеціалізованих органів у сфері протидії корупції. Основними є кримінальне переслідування, превенція, просвітницька робота. Додаткові функції – це координація, моніторинг, дослідження, що необхідні для створення та впровадження національної антикорупційної стратегії. Цілісність цього процесу має забезпечувати спеціалізований орган, координаційні функції якого здійснюються у таких двох організаційних площинах: вироблення політики та її впровадження через низку заходів. Моніторинг і проведення досліджень/аналізів органічно поєднані з координацією та використовуються як інструментарій ефективної антикорупційної політики.

Координаційна роль спеціалізованої інституції є надзвичайно важливою, коли в країні (зокрема, і в Україні) функції щодо кримінального переслідування корупції, а також превенція перебувають у компетенції різних державних органів. Міжнародні стандарти також вимагають налагодження міжвідомчого співробітництва, обміну інформацією між правоохоронними та контролюючими органами – поліцією, службою безпеки, митною та податковою службами, службою фінансового контролю, службою фінансового моніторингу тощо [8, с. 95].

Дослідження сучасного стану міжнародно-правових стандартів дозволяє констатувати, що тенденції ефективного впровадження міжнародно-правових основ у національну практику (які, зокрема, слугували утворенню Спеціалізованої антикорупційної прокуратури в Україні) передбачають таке:

1) формування ефективного антикорупційного законодавства, заснованого на міжнародних стандартах, з превалюванням адміністративно-правового визначення

стандартів поведінки держслужбовців і кримінально-правового урегулювання відповідальності за корупційні вчинки;

2) функціонування незалежних за повноваженнями і взаємодіючих між собою за напрямками своєї діяльності спеціальних державних органів із запобігання і протидії корупції;

3) запровадження політики нульової толерантності до проявів корупції з боку населення країни;

4) відкритість і суспільна демонстрація антикорупційної діяльності через широке залучення громадськості, інституцій відкритого громадянського суспільства й міжнародних організацій до участі у реалізації державної антикорупційної політики [1, с. 99].

Висновки. Враховуючи вищевикладене, можна резюмувати, що міжнародні стандарти не передбачають порядку створення й організації роботи спеціалізованого антикорупційного органу чи однієї максимально ефективно або універсальної моделі такого органу. Однак вищезазначені конвенції закріплюють основні принципи і критерії, відповідно до яких мають бути створені спеціалізовані інституції. Необхідність антикорупційної спеціалізації прокурорів обґрунтована в низці міжнародних правових актів, де наголошується на важливості автономізації спеціалізованої антикорупційної прокуратури, на необхідності гарантування незалежності антикорупційних прокурорів, на необхідності наділення їх спеціальними процесуальними повноваженнями у сфері протидії корупції, на тому, що треба запровадити спеціальну підготовку кадрів, забезпечити належний рівень ресурсного забезпечення. Окрім того, міжнародні механізми моніторингу у сфері боротьби проти корупції напрацювали великий обсяг оцінок та рекомендацій, які є корисними прикладами найкращої міжнародної практики у цій галузі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Вандін Є.В. Запровадження міжнародних правових засад та іноземного досвіду у діяльності антикорупційної прокуратури. Право. ua. 2016. № 1. С. 95–100.
2. Дмитренко Е. Міжнародні стандарти створення і діяльності спеціального антикорупційного органу в Україні. Вісник Національної академії прокуратури України. 2015. № 1. С. 29–34.
3. Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (ETS 191) від 15.05.2003 р. № ETS 191. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_172.
4. Загинеї З.А., Драган В.М., Ярмаш О.Н. та ін. Зарубіжний досвід створення та діяльності спеціальних антикорупційних органів: наук.-практ. посіб. К.: Національна академія прокуратури України, 2015. URL: http://pidruchniki.com/84688/pravo/organizatsiyyo-pravovi_zasadi_stvorenyya_diyalnosti_spetsialnih_antikoruptsiynih_organiv#62.
5. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.
6. Костенко Б.О., Кухарук А.В. Імплементация европейских стандартов запобігання та боротьби з корупцією в національне законодавство: навч.-метод. матеріали / уклад. Т.А. Саченко. К.: НАДУ, 2013. 60 с.
7. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173) від 27 січня 1999 року. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_101.
8. Маркєєва О.Д. Проблеми координації антикорупційної політики в Україні. Стратегічні пріоритети: науково-аналітичний щоквартальний збірник. 07/2012. № 3. С. 94–101.
9. Попередження злочинності та кримінальне правосуддя у контексті розвитку: реалізація та перспективи міжнародного співробітництва. Практичні заходи боротьби з корупцією: резолюції VIII Конгресу ООН із запобігання злочинності від 7 вересня 1990 року. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_785.
10. Про двадцять принципів боротьби з корупцією: Резолюція (97) 24 Комітету міністрів Ради Європи від 6 листопада 1997 року № R(97)24. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_845.
11. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 04.11.1999. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_102.
12. Ярмаш О., Мельник Р. Спеціалізовані антикорупційні інституції: світовий досвід та національна модель. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2015. № 2. С. 144–155.