

Дмитренко Емілія Станіславівна
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

ПРОБЛЕМИ СТВОРЕННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ

Однією з ознак сучасної ситуації в Україні щодо запобігання і протидії корупції є процес подальшого реформування вітчизняного антикорупційного законодавства з метою приведення його у відповідність до міжнародних стандартів у цій сфері. Однак, незважаючи на прийняття впродовж 2014–2015 років нового антикорупційного законодавства Україна, його окремі положення, зокрема щодо антикорупційних органів, ще не повністю їм відповідають.

Починаючи з другої половини ХХ століття і по сьогодні міжнародною спільнотою велика увага приділяється діяльності щодо запобігання і протидії корупції. Складовою зазначеної діяльності є прийняття актів як обов'язкового (договори, конвенції), так і рекомендаційного характеру (рекомендації, резолюції, інструкції, декларації) міжнародними організаціями з метою є вироблення спільного бачення загроз, що спричиняє корупція. Зазначені документи відіграли ключову роль у підготовці міжнародно-правових актів, які закріпили міжнародні стандарти політики запобігання та протидії корупції, в тому числі й щодо створення та діяльності антикорупційного органу.

Зокрема, сфера запобігання та протидії корупції стала пріоритетною для таких міжнародних організацій, 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.

Одним із перших серед прийнятих актів, що містять міжнародно-правові інструменти і стандарти щодо створення спеціалізованого підрозділу по боротьбі з корупцією, є резолюція ООН «Попередження злочинності та кримінальне 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, 29].

Основні положення зазначеної резолюції ООН стали підґрунтям для розробки «антикорупційного документа глобального значення» [2, 54], яким були визначені міжнародні стандарти щодо спеціального антикорупційного органу, – Конвенції ООН проти корупції, прийнятої на 58-й сесії Генеральної Асамблеї ООН 31 жовтня 2003 року (ратифікованої Законом України від 18 жовтня 2006 року). Саме норми цього 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 та 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].

Серед перших документів європейського рівня з нормами про необхідність запровадження спеціалізації осіб або органів, відповідальних за боротьбу з корупцією, слід назвати резолюцію Комітету Міністрів Ради Європи «Про двадцять керівних принципів боротьби з корупцією» від 6 листопада 1997 року [4, пункти 3,7,9] та Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією [5, преамбула, статті 20, 25,26].

Особливе значення для створення антикорупційних органів в Україні мають рекомендації ГРЕКО та Антикорупційної мережі для Східної Європи та Центральної Азії, що діє у рамках ОЕСР.

Зокрема, у звіті ГРЕКО в рамках об'єднаних першого та другого раундів оцінювання України (м. Страсбург, 19–23 березня 2007 року) Україні було рекомендовано створити орган, що не матиме правоохоронних функцій і здійснюватиме нагляд за реалізацією національної антикорупційної стратегії і відповідних планів дій, а також пропонуватиме нові стратегію та заходи з боротьби проти корупції. У такому органі мають бути представлені органи державної влади і громадськість та наданий необхідний рівень незалежності для здійснення ефективної моніторингової оцінки [6, пункт 30].

В аспекті питання, що розглядається, заслуговують на увагу прийняті 21 січня 2004 року на виконання Стамбульського плану дій Антикорупційною мережею для Східної Європи та Центральної Азії Узагальнені рекомендації для України. У них було зазначено необхідність створити національний антикорупційний орган, що буде спеціалізуватися та матиме повноваження з виявлення, розслідування та переслідування корупційних правопорушень, а одним із головних завдань його буде покращення міжвідомчої співпраці між численними правоохоронними органами, органами безпеки та фінансового контролю під час розслідування корупційних порушень (наприклад, за допомогою чітких правил щодо звітування та обміну інформацією, створення слідчих груп у складних справах тощо) [7, п. 4].

Проведений аналіз змісту міжнародних документів та відповідних наукових джерел дозволяє зробити висновок: хоч основні функції та завдання у сфері протидії корупції можуть виконуватися силами одного або кількох спеціалізованих органів, однак за виконання та проведення моніторингу антикорупційних законів і заходів мають відповідати спеціалізовані органи або співробітники з відповідними повноваженнями, ресурсами і кваліфікацією. Окрім того, спеціальний антикорупційний орган повинен мати повноваження: на застосування спеціальних слідчих заходів і збирання доказів; на ведення прихованого спостереження, перехоплення інформації, розслідування під прикриттям, доступ до фінансових даних та інформаційних систем; на

відстежування фінансових операцій, заморожування банківських рахунків та захист свідків. Однак право здійснювати зазначені та інші повноваження мають підлягати належній системі стримувань і противаг та підлягати зовнішньому контролю у світлі міжнародних стандартів прав людини.

Зміст цих та інших міжнародних стандартів було покладено в основу під час прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро та Національного агентства з питань запобігання корупції». Однак поряд із багатьма позитивними сторонами, якими визначалася процедура проведення конкурсу на посаду керівника Бюро, щорічної незалежної оцінки ефективності діяльності Бюро, здійснення моніторингу банківських рахунків детективами за рішенням суду, декларування майна публічними службовцями, запровадження розширеної конфіскації, у ньому містяться окремі суперечливі положення та ризики, що свідчить про їх недосконалість. Зокрема, є ризик зловживання детективом Бюро повноваженням щодо розслідування за погодженням з прокурором будь-якого злочину (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 спричинити уникнення відповідальності внаслідок корупційних домовленостей про такі угоди [1, с. 32].

Таким чином, для ефективної діяльності антикорупційних органів в Україні важливо законодавчо урегулювати усі питання їх діяльності відповідно до міжнародних стандартів. Зазначене, на наше переконання, сприятиме підвищенню ефективності щодо запобігання і протидії корупції в Україні.

Список використаних джерел:

1. *Дмитренко Е.С.* Міжнародні стандарти створення і діяльності спеціального антикорупційного органу та проблеми їх впровадження в Україні /

Е.С. Дмитренко // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2015. – № 1. – С. 29–34.

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

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 № 251-V від 18 жовтня 2006 року) // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 50. – Ст. 496; 2007. – № 49. – Ст. 2048.

4. 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://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=ADD49945492AB4622122873FCCB7BD8D?art_id=48068&cat_id=46352

5. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією: Прийнята Радою Європи 27 січня 1999 року № ETS 173 (Конвенцію ратифіковано із заявою Законом № 252-V від 18.10.2006) // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 47–48.

6. Спільні перший та другий раунди оцінювання. Оціночний звіт по Україні. Затверджено GRECO на 32-у пленарному засіданні (м. Страсбург, 19–23 березня 2007 року). – 52 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zoda.gov.ua/images/article/original/000011/11922/otsinochniy-zvit-greco-shodo-stanu-koruptsiji-v--ukrajini.pdf>

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