



Організація економічного співробітництва та розвитку
Антикорупційна мережа для країн Східної Європи та
Центральної Азії

**ПРОЕКТ "РОЗВИТОК СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ СЛУЖБ З БОРОТЬБИ ПРОТИ
КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ"**

Проект здійснюється за підтримки Державного департаменту США, Бюро з міжнародних питань у сфері боротьби з незаконним обігом наркотиків та правоохоронних питань

ВИСНОВОК

**до проекту постанови Кабінету Міністрів України
"Питання антикорупційної політики"**

***Підготовлено Гораном Клеменчичем (Словенія,
Університет Марібора)***

7 квітня 2008 року

ВИСНОВОК

до проекту постанови Кабінету Міністрів України “Питання антикорупційної політики”

Вступ

До мене звернулася Організація економічного співробітництва та розвитку з проханням провести експертизу та підготувати стислий коментар до проекту постанови та положення щодо Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики¹. Мій висновок підготовлено на підставі англійського перекладу проекту постанови, наданого ОЕСР. При цьому мною враховувалися результати різних моніторингових та оглядів стосовно України (наприклад, Оцінювальний звіт ГРЕКО 200[7] року та інші звіти в рамках Ради Європи, звіти Стамбульського плану дій ОЕСР тощо), а також мій власний досвід участі в проєктах технічної допомоги та моніторингових місіях.

Погляди та висновки, висловлені в цьому документі, належать лише авторові та необов'язково відображають офіційну позицію чи погляди інституцій, з якими я пов'язаний, або офіційну позицію ОЕСР.

I. Загальні коментарі

1. Проект постанови Кабінету Міністрів України містить важливе та вчасне політичне, інституційне і юридичне рішення створити сфокусований антикорупційний превентивний орган шляхом наділення важливими функціями у сфері політики та координації новостворюваний орган в складі Міністерства юстиції – Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики (надалі – Урядовий уповноважений). Крім того, проект Положення, що додається до проекту постанови, визначає головні завдання, функції, права та обов'язки Уповноваженого.

(а) Створення спеціалізованого антикорупційного превентивного органу та його інституційне розташування

2. Джерела міжнародних стандартів (документи ООН, Ради Європи, ОЕСР тощо), хоча й відрізняються своїм обсягом, глибиною регулювання та метою, визначають чіткий міжнародний обов'язок країн забезпечити інституційну спеціалізацію у сфері корупції. З набуттям чинності в 2005 році Конвенції ООН та з урахуванням різноманітних обов'язкових або рекомендаційних

¹ Експертизу проекту постанови Кабінету Міністрів України «Питання антикорупційної політики» було організовано Проектом ОЕСР «Розвиток спеціалізованих служб з боротьби проти корупції в Україні» на прохання Міністерства юстиції України.

документів Ради Європи зараз існує чіткий міжнародний стандарт, що вимагає забезпечення спеціалізації в двох сферах: **запобігання** (у тому числі реалізація антикорупційної політики, нагляд та координація за реалізацією такої політики, підвищення обізнаності тощо) та **правоохоронна діяльність**.

3. Безсумнівним є те, що наразі Україна не відповідає цим стандартам і що попередні та поточні зусилля у цій сфері були та є – з різних причин – менш ніж задовільні (наприклад, Міжвідомча комісія Ради національної безпеки та оборони України з комплексного вирішення проблем у сфері боротьби з корупцією; Міністерство внутрішніх справ як орган відповідальний за координацію та звітування за виконання урядового Плану дій з боротьби проти корупції 2007 року).

4. Наскільки я розумію, то в Україні було прийнято політичне рішення (яке також відповідає рекомендаціям ГРЕКО) не створювати єдиний багатоцільовий (репресивний та превентивний) антикорупційний орган, але розподілити ці функції. У цьому підході є переваги, а проект постанови таким чином відповідає рекомендації ГРЕКО: *“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...”*

5. **Стосовно ж інституційного розташування Урядового уповноваженого в складі Міністерства юстиції, то, на мою думку, таке рішення є логічним та доцільним.** У перехідних країнах, якою є Україна, що проводять глибоку реформу юридичної системи, реформування законодавства, як правило, прямо чи опосередковано належить до повноважень Міністерства юстиції та повинно тісно пов'язуватися з антикорупційними превентивними функціями в процесі законопроектної роботи. Поряд з таким інституційним рішенням як створення повністю незалежного органу з антикорупційними превентивними функціями (що, на мою думку, не є найкращим рішенням для України за існуючих обставин, оскільки викличе різноманітні юридичні та інституційні перешкоди, які істотно уповільнять процес створення та запуску роботи такого органу), створення органу в складі Міністерства юстиції є розумним рішенням. Це також буде важливим символічним жестом – позначення чіткої лінії між превенцією та репресією шляхом надання належної уваги першій (наділення відповідними функціями Міністерства внутрішніх справ або Ради національної безпеки і оборони створювало надмірне сприйняття корупції як переважно правоохоронної проблеми).

6. Нарешті, таке рішення не є новим для інших європейських держав (наприклад, Франція).

(б) Завдання, функції, обов'язки та права

7. Проект Положення, що визначає завдання, функції, обов'язки та права Уповноваженого і його секретаріату в складі Мін'юсту, виглядає комплексним та таким, що відповідає міжнародним рекомендаціям. Хоча є місце для дальшого вдосконалення, проект є прийнятним як такий, оскільки

він згадує усі основні функції – від координації політики, виявлення системних та юридичних вад, аналізу законодавства, міжнародної співпраці, підвищення та розширення знань з питань запобігання корупції до залучення громадянського суспільства, науковців тощо.

8. Важливо також, що проектом передбачено виділення додаткових штатних одиниць (20 осіб виглядає достатнім для початку). Порівняльний досвід свідчить, що коли створюються такі служби вони часто змушені обходитися лише кількома працівниками, що переобтяжені покладеними на них завданнями.

II. Висновок

9. На мою думку, проект постанови щодо створення Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики в складі Міністерства юстиції України та проект Положення, що визначає завдання, функції та повноваження Урядового уповноваженого (і його секретаріату), є належною основою для створення спеціалізованого неправохоронного антикорупційного органу в Україні. Це логічний крок у правильному напрямі та у відповідності з міжнародними стандартами.

10. Можливо, документ можна було б далі вдосконалювати (наприклад, додавши нові або уточнивши існуючі завдання, функції та “повноваження” Уповноваженого). Але, на мою думку, існуючий проект відповідає міжнародним рекомендаціям та дає добру основу для початку роботи. Тому я вважав би зайвим витрачанням часу концентруватися зараз на подальшому вдосконаленні юридичної основи діяльності Уповноваженого та радив би натомість зосередити увагу на тому, яким чином втілити в життя цю постанову та “запустити” роботу Урядового уповноваженого якнайшвидше.