



СПЕЦІАЛІЗОВАНІ ІНСТИТУЦІЇ З БОРОТЬБИ ПРОТИ КОРУПЦІЇ: ОГЛЯД МОДЕЛЕЙ

Організація економічного співробітництва і
розвитку

Мережа боротьби проти корупції для країн
Східної Європи і Центральної Азії

CORRUPTION INTERNATIONAL CONVENTIONS LEGISLATION
LEGISLATION INTERNATIONAL CONVENTIONS LEGISLATION
INTERNATIONAL CONVENTIONS CORRUPTION LEGISLATION INTERNATIONAL
CORRUPTION INTERNATIONAL CONVENTIONS LEGISLATION CORRUPTION INTERNATIONAL CONVENTIONS LEGISLATION
INTERNATIONAL CONVENTIONS LEGISLATION CORRUPTION INTERNATIONAL CONVENTIONS LEGISLATION CORRUPTION
LEGISLATION INTERNATIONAL CONVENTIONS CORRUPTION LEGISLATION INTERNATIONAL
CORRUPTION INTERNATIONAL CONVENTIONS LEGISLATION CORRUPTION INTERNATIONAL CONVENTIONS LEGISLATION
CORRUPTION INTERNATIONAL CONVENTIONS LEGISLATION

CORRUPTION INTERNATIONAL CONVENTIONS LEGISLATION
LEGISLATION INTERNATIONAL CONVENTIONS CORRUPTION LEGISLATION
INTERNATIONAL CONVENTIONS CORRUPTION LEGISLATION INTERNATIONAL
CORRUPTION INTERNATIONAL CONVENTIONS LEGISLATION CORRUPTION INTERNATIONAL CONVENTIONS LEGISLATION
CORRUPTION LEGISLATION INTERNATIONAL CONVENTIONS CORRUPTION LEGISLATION INTERNATIONAL
INTERNATIONAL CONVENTIONS LEGISLATION CORRUPTION INTERNATIONAL CONVENTIONS LEGISLATION
LEGISLATION CORRUPTION INTERNATIONAL CONVENTIONS LEGISLATION CORRUPTION INTERNATIONAL CONVENTIONS LEGISLATION
CORRUPTION INTERNATIONAL CONVENTIONS LEGISLATION CORRUPTION INTERNATIONAL CONVENTIONS LEGISLATION
CORRUPTION INTERNATIONAL CONVENTIONS LEGISLATION CORRUPTION INTERNATIONAL CONVENTIONS LEGISLATION

СПЕЦІАЛІЗОВАНІ ІНСТИТУЦІЇ З БОРОТЬБИ ПРОТИ КОРУПЦІЇ:

ОГЛЯД МОДЕЛЕЙ



**Організація економічного співробітництва і розвитку
Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії**

Основними авторами цього огляду є Горан Клеменчич і Янек Стусек, факультет кримінального правосуддя і безпеки, Університет м. Марібор, Словенія, та Інесса Гайка, Відділ боротьби проти корупції ОЕСР. Інформацію стосовно окремих агентств з боротьби проти корупції було надано самими агентствами або взято з відкритих джерел. Кошти для проведення цього огляду були надані Державним департаментом США у межах проекту “Реформа правоохоронної системи України та зміцнення спеціалізованих служб з боротьби проти корупції”. Інформація, факти і статистичні дані щодо окремих агентств, наведені у цьому огляді, востаннє оновлювалися у лютому 2006 року.

ОРГАНІЗАЦІЯ ЕКОНОМІЧНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА І РОЗВИТКУ

Відповідно до статті 1 Конвенції, яка була підписана у Парижі 14 грудня 1960 р. і яка набрала чинності 30 вересня 1961 р., Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) проводить політику, метою якої є:

- досягти найвищого стійкого економічного зростання, зайнятості і підвищення життєвих стандартів країн-членів, одночасно підтримуючи фінансову стабільність і, таким чином, роблячи внесок у розвиток світової економіки;
- робити внесок у стійкий фінансовий розвиток як країн-членів, так і інших країн у процесі економічного розвитку;
- робити внесок у розширення світової торгівлі на багатосторонній, недискримінаційній основі у відповідності з міжнародними зобов'язаннями.

Країнами-засновницями ОЕСР є Австрія, Бельгія, Великобританія, Греція, Данія, Ірландія, Ісландія, Іспанія, Італія, Канада, Люксембург, Нідерланди, Німеччина, Норвегія, Португалія, Сполучені Штати, Туреччина, Франція, Швеція та Швейцарія. Такі країни стали членами пізніше, вступивши в наведеній нижче послідовності: Японія (28 квітня 1964 р.), Фінляндія (28 січня 1969 р.), Австралія (7 червня 1971 р.), Нова Зеландія (29 травня 1973 р.), Мексика (18 травня 1994 р.), Чеська Республіка (21 грудня 1995 р.), Угорщина (7 травня 1996 р.), Польща (22 листопада 1996 р.), Корея (12 грудня 1996 р.) та Словацька Республіка (14 грудня 2000 р.). У роботі ОЕСР бере участь Комісія Європейських Спільнот (стаття 13 Конвенції ОЕСР).

© ОЕСР 2007 р.

Дозвіл на використання частини цієї роботи у некомерційних цілях або для використання на лекціях необхідно отримати у Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, Tel. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19, для всіх країн, за винятком Сполучених Штатів Америки. У США дозвіл потрібно отримати у Copyright Clearance Center, Customer Service, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA або CCC в Інтернеті: <http://www.copyright.com/>. Усі інші заяви на дозвіл використовувати або перекладати всю книгу або її частину повинні бути подані до OECD Publications, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Зміст

РЕЗЮМЕ	5
ПОДЯКИ	11
МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА МОДЕЛІ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ІНСТИТУЦІЙ	13
ДЖЕРЕЛА МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ	13
ЕЛЕМЕНТИ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ	16
Основні антикорупційні функції.....	17
Форми спеціалізації.....	18
Незалежність і підзвітність.....	20
Необхідні ресурси і повноваження.....	23
Співпраця з громадянським суспільством та приватним сектором, міжвідомча співпраця.....	24
МОДЕЛІ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ ІНСТИТУЦІЙ З БОРОТЬБИ ПРОТИ КОРУПЦІЇ	25
Багатоцільові органи з правоохоронними повноваженнями.....	25
Оцінювання діяльності спеціалізованих антикорупційних органів.....	26
Причини створення інституцій з боротьби проти корупції та вибір моделі.....	28
ВИБРАНІ МОДЕЛІ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ІНСТИТУЦІЙ	33
БАГАТОЦІЛЬОВІ ОРГАНИ З ПРАВООХОРОННИМИ ПОВНОВАЖЕННЯМИ	33
Особливий адміністративний район Гонконг: Незалежна комісія проти корупції.....	33
Сінгапур: Бюро з розслідування корупційної діяльності.....	41
Литва: Спеціальна служба розслідувань.....	47
Латвія: Бюро із запобігання і боротьби проти корупції.....	56
ПІДРОЗДІЛИ БОРОТЬБИ ПРОТИ КОРУПЦІЇ В СИСТЕМІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ	69
<i>Спеціалізовані прокурорські служби</i>	69
Іспанія: Спеціальна прокурорська служба з припинення економічних злочинів, пов'язаних з корупцією.....	69
Румунія: Національний антикорупційний директорат.....	76
Хорватія: Управління з припинення корупції та організованої злочинності.....	82
<i>Спеціалізовані поліцейські служби</i>	88
Бельгія: Центральне управління боротьби проти корупції.....	88
Норвегія: Норвезьке національне управління з розслідування і кримінального переслідування злочинів у сфері економіки і навколишнього середовища (ОКОКРІМ).....	91
Великобританія: Бюро боротьби проти шахрайства в особливо великих розмірах.....	99
ІНСТИТУЦІЇ ІЗ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ ТА КООРДИНУВАННЯ ПОЛІТИКИ	107
Франція: Центральна служба запобігання корупції.....	107
Словенія: Комісія запобігання корупції.....	116
Колишня Югославська Республіка Македонія: Державна комісія запобігання корупції.....	121
Албанія: Антикорупційна комісія і Антикорупційна моніторингова група.....	126

РЕЗЮМЕ

Одна з найвідоміших у світі спеціалізованих інституцій з боротьби проти корупції – Незалежна комісія проти корупції – була заснована в Гонконзі в 1974 році. Своєю діяльністю Комісія зробила значний внесок в успіх Гонконгу в зниженні рівня корупції. Натхненні цим успіхом багато держав у світі, включно з країнами Східної Європи, прийняли рішення про створення власних інституцій із запобігання і боротьби проти корупції. Цей крок часто розглядався як єдиний можливий шлях до зниження рівня корупції, тому що існуючі інституції із цим завданням не могли впоратися.

Прийняті останнім часом міжнародні договори вимагають від держав-учасниць створити спеціалізовані органи для боротьби і запобігання корупції. Так, Конвенція ООН проти корупції вимагає наявності двох типів антикорупційних інституцій:

- орган або органи, що **запобігають корупції**;
- орган, органи або особи, які спеціалізуються на **боротьбі проти корупції за допомогою правоохоронних заходів**.

Як запобігання корупції, так і боротьба з цим явищем за допомогою правоохоронних заходів включають широкий перелік функцій у різних сферах. Розглядаючи можливість створення або зміцнення антикорупційних органів, країнам, насамперед, слід вивчити повний спектр цих функцій, включно з такими:

- **Розроблення політики, аналітичні дослідження, моніторинг та координація.** Ці функції передбачають вивчення корупції як явища – тенденції та рівень поширення корупції, а також оцінювання ефективності антикорупційних заходів. Іншим напрямом діяльності є вироблення і координування політики, у тому числі розроблення антикорупційних стратегій та планів дій, а також моніторинг та координування їх виконання. Ще одна важлива функція полягає в координуванні міжнародної співпраці.
- **Запобігання корупції у структурах влади.** У центрі уваги цієї групи функцій – сприяння етиці в діяльності публічних органів, у тому числі вироблення і впровадження спеціальних заходів щодо правил поведінки та обмежень в публічній службі, а також застосування дисциплінарної відповідальності за їх недотримання. До цих функцій можуть належати: попередження конфлікту інтересів; майнові декларації посадових осіб, їх перевірка та забезпечення доступу громадськості до відомостей, які наведені в деклараціях. Механізмами здійснення цих функцій можуть бути державний фінансовий контроль, заходи проти легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, заходи у сфері державних закупівель та видачі ліценцій, дозволів і сертифікатів. Нарешті, превентивна функція спрямована на підвищення прозорості публічної служби, доступ громадськості до інформації та забезпечення ефективного контролю за фінансуванням політичних партій.
- **Освітня і просвітницька функція.** Ця сфера діяльності включає вироблення і впровадження освітніх програм для населення, освітніх установ і державних службовців, організацію кампаній з інформування громадськості, роботу із засобами масової інформації, неурядовими організаціями, бізнес-спільнотою і населенням у цілому.
- **Розслідування і кримінальне переслідування.** По-перше, метою цього напряму є забезпечення законодавчої бази для ефективного переслідування корупції, у тому числі дієвих санкцій за всі форми корупції. По-друге, ці функції спрямовані на ефективне

застосування антикорупційного законодавства на всіх стадіях кримінального процесу, у тому числі виявлення, розслідування, пред'явлення обвинувачення і судового розгляду справ про корупційні правопорушення. При цьому важливо також забезпечити взаємодію норм адміністративного і кримінального права. По-третє, ці функції включають нагляд за міжвідомчою співпрацею і обміном інформацією, як щодо конкретних справ, так і поза ними (між правоохоронними органами, а також з аудиторськими, податковими та митними органами, банківським сектором, податковою поліцією, органом фінансової розвідки, особами, відповідальними за державні закупівлі, органами державної безпеки тощо). По-четверте, до цих функцій належить виконання функцій центральної установи для взаємної правової допомоги і розгляду запитів про екстрадицію. Нарешті, збирання, аналіз та повідомлення статистичних даних у справах про корупцію є ще однією важливою функцією.

Відповідальність за вищезгадані антикорупційні функції повинна бути чітко розподілена між існуючими чи новоствореними інституціями. Вимоги міжнародних конвенцій, наймовірніше, призведуть до створення нових спеціалізованих інституцій. Однак, сама по собі наявність таких органів не завжди веде до зниження рівня корупції. З тим, щоб забезпечити ефективну діяльність спеціалізованих антикорупційних органів, вони повинні мати у своєму розпорядженні всі необхідні засоби.

Конвенції ООН та Ради Європи з боротьби проти корупції визначають такі критерії ефективності спеціалізованих антикорупційних органів: *незалежність, спеціалізація, належна професійна підготовка й адекватні ресурси*. На практиці, багато країн зазнають труднощів із втіленням у життя цих загальних критеріїв. Накопичений міжнародний досвід може бути додатковим керівництвом до того, як можна реалізувати ці критерії на практиці.

- **Незалежність** означає, у першу чергу, захист від неправомірного політичного впливу. Цього неможливо досягти без наявності *справжньої політичної волі*, спрямованої на викорінення корупції. Політична воля повинна бути оформлена у вигляді всебічної *антикорупційної стратегії*. Рівень незалежності спеціалізованого органу залежить від конкретних завдань, які він виконує, і від умов, в яких він функціонує. Досвід показує, що для забезпечення незалежності першочергову роль відіграє *структурна та операційна автономія* інституції, а також чітко визначені юридичний статус і повноваження органу, управління чи відділу. Це особливо важливо для правоохоронних органів. Важливими елементами запобігання неправомірному втручанням в роботу спеціалізованих інституцій є прозора процедура *призначення і звільнення керівника* органу, поряд з ефективним управлінням кадрами та наявністю системи внутрішнього контролю. Незалежність не повинна призводити до відсутності *підзвітності* – у своїй діяльності антикорупційні служби повинні дотримуватися принципів верховенства права і прав людини, надавати регулярні звіти про свою діяльність до органів законодавчої та виконавчої влади, а також забезпечувати доступ громадськості до інформації про їхню роботу. Корупцію не можливо подолати силами однієї установи; *міжвідомча співпраця, взаємодія з громадянським суспільством і бізнесом* є важливими чинниками забезпечення ефективної роботи цих органів.
- **Спеціалізація** антикорупційних органів означає наявність у їхньому складі *спеціально підготовлених кадрів з особливими знаннями і досвідом та із спеціальними повноваженнями у сфері боротьби проти корупції*. Форми спеціалізації залежать від вибору конкретної держави – неможливо виробити рішення, яке б влаштувало усіх. Наприклад, Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу проти корупції встановлює певні стандарти для спеціалізованих правоохоронних органів, які можуть бути забезпечені шляхом як створення нового спеціалізованого органу, так і призначення відповідальних

осіб у межах вже існуючих інституцій. Як показує аналіз міжнародного досвіду, у країнах-членах ОЕСР *це завдання вирішується на рівні існуючих державних установ та звичайних правоохоронних органів*. Країни, що розвиваються, і країни з перехідною економікою часто утворюють *самостійні спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції* через високий рівень корупції в існуючих органах. Часто такі самостійні спеціалізовані органи створюються під тиском донорських та міжнародних організацій.

- **Ресурси і повноваження** повинні бути передані в розпорядження спеціалізованих працівників, щоб забезпечити ефективність їхньої роботи. До найважливіших вимог належать *підвищення рівня професійної підготовки, а також бюджет*. Інший важливий елемент, необхідний для правильної організації роботи спеціалізованих антикорупційних органів, – *розмежування матеріальної юрисдикції між різними органами*. У деяких випадках доцільно *обмежити юрисдикцію органу діями, пов'язаними виключно із справами особливої важливості*. Крім спеціальної підготовки та визначення компетенції, спеціалізовані антикорупційні органи повинні мати достатні повноваження, такі як *застосування спеціальних слідчих заходів і збирання доказів*. До таких особливих повноважень можуть належати право на ведення прихованого спостереження, перехоплення інформації, розслідування під прикриттям, доступ до фінансових даних та інформаційних систем, відстежування фінансових операцій, заморожування банківських рахунків та захист свідків. Право здійснювати зазначені заходи повинно підлягати належній системі стримувань і противаг. Одним з найефективніших підходів до використання ресурсів є *командна робота* слідчих, прокурорів та інших спеціалістів, наприклад, фінансових експертів, аудиторів, спеціалістів з інформаційних технологій.

Беручи до уваги наявність у світі великої кількості спеціалізованих інституцій з боротьби проти корупції, розмаїтість їхніх функцій та фактичної діяльності, нелегко скласти повний перелік існуючих функціональних та інституційних моделей, а тим більше виявити “найкращу” з них. Створюючи новий орган, необхідно враховувати національний контекст, культурні, правові та адміністративні особливості кожної країни. Проте, можна встановити основні підходи до вирішення проблеми і основні моделі існуючих органів. Порівняльний огляд різних моделей спеціалізованих інституцій дозволяє зробити узагальнення та провести аналіз за основними функціями, виділивши такі типи:

- багатоцільові агентства, які мають правоохоронні повноваження та превентивні функції;
- служби боротьби проти корупції в структурі правоохоронних органів;
- інституції із запобігання корупції, розроблення політики і координації дій.

Багатоцільові агентства. Ця модель є яскравим прикладом комплексного підходу та зосередження у межах одного органу всіх основних функцій із запобігання і боротьби проти корупції – розроблення політики, аналітична діяльність, технічна допомога з питань попередження, взаємодія із громадянським суспільством та інформування, моніторинг, розслідування. Важливо підкреслити, що в більшості випадків кримінальне переслідування залишається окремою функцією. Цю модель часто пов'язують із Незалежною комісією проти корупції в Гонконзі та Бюро з розслідування корупційної діяльності в Сінгапурі. Ці приклади надихнули інші країни на всіх континентах до створення подібних інституцій у себе. Серед них: Литва (Спеціальна служба розслідувань), Латвія (Бюро із запобігання та боротьби проти корупції), Новий Південний Уельс, Австралія (Незалежна комісія проти корупції), Ботсвана (Директорат боротьби проти корупції та економічних злочинів) та Уганда (Генеральний інспектор Уряду). У низці країн, таких як Корея, Таїланд, Аргентина й Еквадор також можна простежити елементи гонконзької та сінгапурської моделей.

Служби боротьби проти корупції в структурі правоохоронних органів. У рамках цієї моделі існують різні форми спеціалізованих органів – вони можуть створюватися в органах, які відповідають за виявлення і розслідування корупції, або в органах прокуратури. У деяких країнах усі три функції об'єднуються в рамках одного відомства. Ця модель є, мабуть, найпоширенішою у країнах Західної Європи. Прикладами є Норвегія (Норвезьке національне управління з розслідування і кримінального переслідування злочинів у сфері економіки та навколишнього середовища - ОКОКРІМ), Бельгія (Центральне управління боротьби проти корупції), Іспанія (Спеціальна прокурорська служба з припинення економічних злочинів, пов'язаних з корупцією), Хорватія (Управління з припинення корупції та організованої злочинності), Румунія (Національний антикорупційний директорат) і Угорщина (Центральне управління розслідування). До цієї категорії також входять відділи внутрішньої безпеки – підрозділи правоохоронних органів з вузькою юрисдикцією виявлення і розслідування корупції серед своїх співробітників. Можна навести два характерні приклади – у Німеччині (Департамент внутрішніх розслідувань) та Великобританії (Загін боротьби проти корупції в поліції метрополії).

Інституції із запобігання корупції, розроблення політики і координації дій. Ця модель включає в себе спеціалізовані інституції, які виконують одну або декілька превентивних функцій, таких як проведення досліджень і аналізу, розроблення і координування політики у сфері боротьби проти корупції, проведення навчання і надання консультацій різним відомствам про ризик корупції, можливі заходи для її попередження та інші функції. Ці органи, зазвичай, не мають повноважень правоохоронних органів. Проте, вони можуть виконувати спеціальні контрольні функції і через це наділяються особливими правами. Так, відомства, які здійснюють контроль за деклараціями про доходи посадових осіб, можуть мати право доступу до конфіденційної інформації. Інституції, створені за цією моделлю, функціонують у Франції (Центральна служба із запобігання корупції), в Колишній Югославській Республіці Македонія (Державна комісія запобігання корупції), в Албанії (Антикорупційна моніторингова група), на Мальті (Постійна комісія проти корупції), у Сербії і Чорногорії (Антикорупційне управління), в США (Управління з урядової етики), в Індії (Центральна служба пильності), на Філіпінах (Офіс омбудсмена) і в Болгарії (Комісія з координації діяльності у сфері боротьби проти корупції).

Як уже було зазначено вище, наявність спеціалізованих органів боротьби проти корупції сама по собі не є запорукою зменшення корупції. Незважаючи на те, що кількість подібних установ у світі зростає, огляд їх діяльності свідчить про більшу кількість невдач, ніж успішних прикладів. **Оцінювання діяльності антикорупційних інституцій** – це непросте завдання. Багато країн з високим рівнем корупції не мають достатнього досвіду і ресурсів для проведення такого оцінювання. З іншого боку, демонстрація успішних результатів часто є необхідною умовою для того, щоб антикорупційне відомство мало змогу завоювати або зберегти підтримку суспільства, чи захистити себе від політично вмотивованих нападів.

Методологія оцінювання діяльності антикорупційних органів поки що не вироблена. У будь-якому разі вона повинна враховувати специфіку країни і конкретного антикорупційного органу. Необхідно, щоб ретельно були продумані як *кількісні* (наприклад, дані статистики і опитувань громадської думки), так і *якісні критерії* такого оцінювання (наприклад, огляди і оцінки експертів). Дані статистики (наприклад, кількість отриманих скарг, кількість відкритих і завершених розслідувань, кількість вироків, заходів адміністративного впливу, кількість прийнятих інструкцій або рекомендацій, кількість розроблених або розглянутих проектів нормативно-правових актів) є об'єктивними показниками та цінним джерелом інформації. Проте в оцінюванні цієї інформації необхідна частка здорового скептицизму, тому що сама по собі статистика нічого не каже про якість державного управління і правосуддя в країні. Таким чином, необхідно вивчати кількісні показники разом з результатами моніторингу, який проводиться міжнародними організаціями, такими як Група держав проти корупції (ГРЕКО) Ради Європи та ОЕСР.

У цьому огляді наведено порівняльний опис окремих відібраних спеціалізованих антикорупційних інституцій в різних частинах світу. Опис містить як інформацію про формальний статус цих інституцій, так і про основні результати їхньої практичної діяльності. В огляді також розглядаються практичні приклади та можливі рішення спільних проблем на прикладі досвіду таких інституцій і країн:

- багатоцільові органи: *Гонконг, Сінгапур, Латвія і Литва*;
- служби в структурі правоохоронних органів, у тому числі: спеціалізовані прокурорські служби – *Іспанія, Румунія, Хорватія*; спеціалізовані поліцейські служби – *Бельгія, Норвегія, Великобританія*;
- органи із запобігання корупції, розроблення політики та координування дій: *Франція, Словенія, Македонія, Албанія*.

Огляд ґрунтується на результатах досліджень та аналізі інформації, зібраної з відкритих джерел, а також наданої самими спеціалізованими інституціями. Основними джерелами інформації є міжнародні конвенції, рекомендації, звіти ГРЕКО і ОЕСР щодо окремих країн, національне законодавство, звіти про діяльність та інша інформація, підготовлена самими інституціями, різні загальнодоступні доповіді, наукові статті та матеріали преси. Слід зазначити, що цей огляд не містить оцінки діяльності інституцій, які розглядаються.

ПОДЯКИ

Авторами цього огляду є Горан Клеменчич і Янек Стусек (Факультет кримінального правосуддя і безпеки Університету м. Марібор, Словенія), а також Інеса Гайка (Відділ боротьби проти корупції ОЕСР). Ольга Савран та Артурас Дудоітіс (Відділ боротьби проти корупції ОЕСР) надали допомогу авторам на етапі завершення огляду.

Важливим внеском у підготовку цього огляду стала цінна інформація та коментарі, надані спеціалізованими антикорупційними агентствами. Автори висловлюють подяку Антикорупційній моніторинговій групі (Албанія) та Незалежній комісії проти корупції (ОАР Гонконг), а також Бюро з розслідування корупційної діяльності (Сінгапур), Спеціальній службі розслідувань (Литва), Бюро запобігання і боротьби проти корупції (Латвія), Спеціальній прокурорській службі припинення економічних злочинів, пов'язаних з корупцією (Іспанія), Національному антикорупційному директоратові (Румунія), Управлінню із запобігання корупції та організованій злочинності (Хорватія), Центральному управлінню боротьби проти корупції (Бельгія), Норвезькому національному управлінню з розслідування і кримінального переслідування злочинів у сфері економіки та захисту навколишнього середовища (Норвегія), Центральній службі запобігання корупції (Франція) і Державній комісії запобігання корупції (Колишня Югославська Республіка Македонія) за інформацію та коментарі, надані влітку 2005 р. і в травні 2006 р.

Секретаріат ОЕСР висловлює подяку Державному департаменту США за надану фінансову підтримку у рамках проекту *“Реформа правоохоронної системи України і зміцнення спеціалізованих служб боротьби проти корупції”*.

Список скорочень

АКМГ (АСМГ)	Антикорупційна моніторингова група (Албанія)
АКПО (АСРО)	Спеціальна прокурорська служба з припинення економічних злочинів, пов'язаних з корупцією (Іспанія)
БРКД (СРІВ)	Бюро з розслідування корупційної діяльності (Сінгапур)
ВБК (АСУ)	Відділ боротьби проти корупції
ГРЕКО (GRECO)	Група держав проти корупції
ЄБРР (EBRD)	Європейський банк реконструкції і розвитку
КЗК (СРС)	Комісія запобігання корупції (Словенія)
КНАБ (КНАВ)	Бюро із запобігання і боротьби проти корупції (Латвія)
НАД (NAD)	Національний антикорупційний директорат (Румунія)
НКК (ICAC)	Незалежна комісія проти корупції (Гонконг)
ОЕСР (OECD)	Організація економічного співробітництва і розвитку
ОКОКРІМ (ОКОКРИМ)	Норвезьке національне управління з розслідування і кримінального переслідування злочинів у сфері економіки і навколишнього середовища
ОЦРК (OCRC)	Центральне управління боротьби проти корупції (Бельгія)
ПАКО (РАСО)	Програма боротьби проти корупції і організованою злочинністю у Південно-Східній Європі
СТТ (STT)	Спеціальна служба розслідувань (Литва)
ТІ (TI)	Трансперенсі Інтернешнл
УКБК (GCFAC)	Урядова комісія з боротьби проти корупції (Албанія)
УПКОЗ (USKOK)	Управління з припинення корупції та організованої злочинності (Хорватія)

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА МОДЕЛІ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ІНСТИТУЦІЙ

ДЖЕРЕЛА МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ

У середині 1990-х років міжнародна спільнота визнала, що корупція є глобальною проблемою, і в цій галузі почали активно працювати багаточисельні регіональні та глобальні міжурядові організації. Результатом цієї діяльності стало прийняття за останні десять років цілого комплексу міжнародних обов'язкових актів (договори і конвенції) та актів рекомендаційного характеру (рекомендації, резолюції, інструкції і декларації), підготовлених та прийнятих у рамках таких організацій, як ООН, Рада Європи, ОЕСР, Організація американських держав, Африканський Союз і Європейський Союз. Міжнародні юридичні інструменти відрізняються за сферою застосування, юридичним статусом, членством, механізмами реалізації і моніторингу. Проте, всі вони мають на меті одне – встановити загальні стандарти боротьби проти корупції на національному рівні шляхом її криміналізації, забезпечення виконання антикорупційних законів, а також діяльності із запобігання корупції. Крім того, міжнародні юридичні інструменти спрямовані на знаходження і поширення успішних прикладів боротьби проти корупції та сприяння зміцненню співпраці між державами.

Від самого початку було очевидно, що забезпечити ефективний контроль над корупцією неможливо лише за рахунок удосконалення законодавчої бази. Складне і багатоманітне явище корупції є сигналом незадовільної роботи публічних інституцій і системи належного управління. 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. Як зазначено у Висновках і рекомендаціях Першої Конференції правоохоронців, що спеціалізуються у боротьбі проти корупції, яка відбулася у Страсбурзі у квітні 1996 року, “корупція – це явище, запобігання, розслідування і кримінальне переслідування якого повинні здійснюватися на різних рівнях з використанням спеціальних знань і навичок у різних областях: юриспруденції, економіці, бухгалтерському обліку, цивільному будівництві та ін. Тому кожна країна повинна мати спеціалістів з боротьби проти корупції у достатній кількості і виділяти необхідні ресурси для їхньої діяльності”.

У європейському контексті одним з перших джерел “м'яких” [юридично необов'язкових] 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 керівних принципів боротьби проти корупції”, прийняті Радою Європи у 1997 році. У 1998 році більшість цих принципів знайшли відображення у Кримінальній конвенції Ради про боротьбу проти корупції. Спочатку міжнародні юридичні інструменти концентрувалися 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. Нижче наводяться ключові положення цих міжнародних документів.

Двадцять керівних принципів боротьби проти корупції¹

Принцип 3. 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.

Принцип 7. Сприяти спеціалізації осіб або органів, які відповідають за боротьбу проти корупції, та забезпечувати їх відповідними засобами і підвищувати рівень їхньої професійної підготовки, які необхідні для виконання відповідних завдань.

Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу проти корупції²

Стаття 20 – Спеціалізовані органи

Кожна Сторона вживає таких заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення спеціалізації персоналу та органів на боротьбі проти корупції. Для того, щоб вони могли здійснювати свої функції ефективно та без будь-якого невинного тиску, вони повинні мати необхідну самостійність відповідно до основоположних принципів правової системи Сторони. Сторони забезпечують персоналу таких органів підготовку та фінансові ресурси, достатні для виконання його завдань.

Конвенція ООН проти корупції³

Стаття 6 – Орган або органи із запобігання та протидії корупції

1. Кожна Держава-учасниця забезпечує, згідно з основоположними принципами своєї правової системи, наявність органу або, у належних випадках, органів, які здійснюють запобігання корупції за допомогою таких засобів, як:

а) проведення політики, згаданої в статті 5 цієї Конвенції, і, у належних випадках, здійснення нагляду та координації реалізації такої політики;

б) розширення та поширення знань з питань запобігання корупції.

2. Кожна Держава-учасниця забезпечує органу або органам, зазначеним у пункті 1 цієї статті, необхідну незалежність, згідно з основоположними принципами своєї правової системи, з метою надання такому органу або органам можливості виконувати свої функції ефективно й в умовах свободи від будь-якого неналежного впливу. Слід забезпечити необхідні матеріальні ресурси та спеціалізований персонал, а також таку підготовку персоналу, яка може бути потрібна для виконання покладених на нього функцій.

¹ Резолюція (97) 24, прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 6 листопада 1997 р.

² Прийнята: 4 листопада 1998 р.; набрала чинності: 1 липня 2002 р.

³ Прийнята: 31 жовтня 2003 р.; набрала чинності: 14 грудня 2005 р.

3. Кожна Держава-учасниця повідомляє Генеральному секретареві Організації Об'єднаних Націй назву та адресу органу або органів, які можуть сприяти іншим Державам-учасницям у розробці й вжитті конкретних заходів щодо недопущення корупції.

Стаття 36 – Спеціалізовані органи

Кожна Держава-учасниця забезпечує, відповідно до основоположних принципів своєї правової системи, наявність органу чи органів або осіб, які спеціалізуються на боротьбі проти корупції за допомогою правоохоронних заходів. Такому органу чи органам забезпечується необхідна самостійність, відповідно до основоположних принципів правової системи Держави-учасниці, щоб вони могли 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.

Положення щодо спеціалізованих інституцій у сфері боротьби проти корупції також містяться в інших регіональних інструментах, у тому числі в таких документах:

Конвенція Африканського Союзу щодо запобігання і боротьби проти корупції⁴

Пункт 5 Статті 20

Державам-сторонам необхідно забезпечити, щоб “національні органи чи установи спеціалізувалися на боротьбі проти корупції і пов'язаними з нею злочинами, у тому числі за рахунок забезпечення підвищення кваліфікації і мотивації своїх співробітників з тим, щоб вони могли ефективно виконувати свої обов'язки”.

Протокол проти корупції Південноафриканського Союзу з розвитку⁵

Стаття 4

Серед інших превентивних заходів, країни-учасниці зобов'язуються “створювати, підтримувати і зміцнювати інституції, відповідальні за впровадження механізмів запобігання, виявлення, покарання та викорінення корупції”.

Міжамериканська Конвенція проти корупції⁶

Пункт 9 Статті III

Конвенція закликає до створення “наглядних органів для застосування на практиці сучасних механізмів запобігання, виявлення, покарання та викорінення корупції”.

Незважаючи на те, що джерела міжнародних стандартів відрізняються з точки зору сфери застосування, а також за змістом та цілями, вони включають чіткі вимоги, які зобов'язують країни забезпечувати інституційну спеціалізацію у сфері боротьби проти корупції. 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 – запобігання (у тому числі навчання та підвищення поінформованості

⁴ Прийнята: 11 липня 2003 р.; не набрала чинності.

⁵ Прийнята: 14 серпня 2001 р.; набрала чинності: 6 липня 2005 р.

⁶ Прийнята: 29 березня 1996 р.; набрала чинності: 6 березня 1997 р.

суспільства) та кримінальне переслідування корупції. Таким чином, 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 перепрофілювання 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 існуючих органів.

Міжнародні стандарти також визначають основні мінімально необхідні властивості спеціалізованих антикорупційних інституцій. Такими властивостями є: незалежність і автономія, наявність спеціально підготовлених і кваліфікованих співробітників, забезпечення адекватними повноваженнями і ресурсами.

Отже, міжнародні стандарти не передбачають ні порядку створення та організації роботи спеціалізованого антикорупційного органу, ні якоїсь однієї максимально ефективної або універсальної моделі такого органу. З цієї точки зору, можна сказати, що положення міжнародного права, які стосуються інституційної бази у сфері запобігання та викорінення корупції, виписані набагато менш докладно і чітко, ніж, наприклад, положення, що стосуються складів корупційних правопорушень, таких як давання і отримання хабара або правопорушення, пов'язані з торгівлею впливом або зловживанням посадовим становищем. Проте, вищезазначені конвенції визначають основні принципи і критерії, відповідно до яких мають бути створені спеціалізовані інституції. Окрім того, міжнародні механізми моніторингу у сфері боротьби проти корупції напрацювали великий обсяг оцінок та рекомендацій, які являють собою корисні приклади найкращої міжнародної практики у цій галузі.⁷

ЕЛЕМЕНТИ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ

У цьому розділі представлено огляд основних характеристик спеціалізованих установ з боротьби проти корупції у відповідності з міжнародними стандартами і практикою.⁸ Ці характеристики включають в себе повноваження і функції спеціалізованого інституту; форми спеціалізації; принципи незалежності і автономності; наявність необхідних матеріальних ресурсів, спеціально виділених і підготовлених співробітників та відповідних повноважень; взаємодія з громадянським суспільством і приватним сектором; міжвідомча співпраця.

⁷ У доповідях першого раунду оцінювання в 2000 – 2002 роках ГРЕКО розглянула дотримання Керівних принципів 3, 6 та 7. Огляд оцінок і рекомендацій зроблено в Esser, Albin & Kubiciel Michael (2004), *Institutions against Corruption: A Comparative Study of the National Anti-corruption Strategies reflected by GRECO's First Evaluation Round*. Тексти доповідей можна знайти в Інтернеті за адресою www.greco.coe.int.

⁸ Цій темі також присвячено вступні розділи таких публікацій: Рада Європи (2004 р.); ПРООН (2005 р.).

Основні антикорупційні функції

Міжнародні документи визначають такі основні функції у галузі боротьби проти корупції: розслідування і кримінальне переслідування; запобігання; освітня та просвітницька робота; координація; моніторинг; дослідження і аналіз. Цим функціям відповідають такі завдання: отримання і розгляд скарг; збирання даних, що стосуються корупції, їх аналіз та проведення розслідування; кримінальне переслідування; застосування адміністративних санкцій; проведення досліджень, аналізу та надання допомоги у галузі запобігання корупції; надання консультацій з питань етики; перевірка майнових декларацій; надання інформації, проведення освітніх та просвітницьких заходів; міжнародна співпраця тощо. Ці завдання можуть виконуватися силами одного або кількох спеціалізованих органів.

Повноваження з проведення розслідування і кримінального переслідування є основним механізмом застосування законів з боротьби проти корупції, перш за все у кримінально-правовій сфері. Це завдання, як правило, виконують спеціалізовані установи в рамках існуючих інституцій – поліції (або багатоцільовий орган з боротьби проти корупції) і прокуратури. Залежно від засад побудови національної системи кримінальної юстиції, органи прокуратури можуть мати у своєму складі слідчих, але вкрай рідко поліцейські органи мають повноваження на проведення кримінального переслідування та висунення звинувачення. Основна складність з розподілом повноважень у сфері боротьби проти корупції між правоохоронними органами полягає у визначенні їхньої *матеріальної (предметної) юрисдикції* (злочини, які належать до їхньої компетенції), необхідності уникнути конфлікту юрисдикцій та забезпечити ефективну співпрацю та обмін інформацією між правоохоронними і контрольними органами.

«Корупція» не є в суворому розумінні терміном кримінального права. Для визначення предметної юрисдикції спеціалізованих правоохоронних органів цей термін необхідно уточнити, наприклад, перерахувати конкретні склади злочинів, які належать до їхньої компетенції, такі як серйозні форми пасивного та активного хабарництва, зловживання впливом, зловживання службовим становищем тощо. Однак, ці діяння часто вчиняються у поєднанні з іншими фінансовими та економічними злочинами або вчиняються організованою злочинною групою. У багатьох країнах організованою злочинністю, а також злочинами в економічній та фінансовій сферах займаються інші спеціалізовані підрозділи правоохоронних органів. Для вирішення цієї проблеми в деяких країнах спеціалізовані органи з боротьби проти корупції об'єднують із *спеціалізованими відділами з боротьби проти економічних злочинів та організованої злочинності*. Таких підхід може мати свої недоліки і може призвести до зниження пріоритетності боротьби проти корупції у ширшому контексті боротьби проти економічних злочинів та організованої злочинності.

Ще одне важливе питання – чи повинні спеціалізовані правоохоронні установи з боротьби проти корупції мати обов'язкову юрисдикцію. Як свідчить досвід, обов'язкова юрисдикція призводить до надмірного переобтяження такого органу справами і особливо малозначущими справами (справами “вуличної корупції”). Одним з рішень може бути *обмеження юрисдикції спеціалізованого органу лише злочинами особливої суспільної значимості та злочинами, вчиненими посадовими особами високого рівня*. У цьому випадку в законі мають бути чітко передбачені підстави відбору справ для розгляду спеціалізованим органом, що дозволило б, з одного боку, уникнути суб'єктивного підходу до цього питання, а, з іншого боку, запобігло б конфлікту юрисдикцій з іншими органами.

Ще два питання, які виникають у зв'язку із визначенням юрисдикції спеціалізованого антикорупційного органу, – це ступінь свободи (межа розсуду), яку має антикорупційний орган при відборі справ до свого провадження, і питання *ретроспективних справ* (розгляд злочинних діянь, вчинених до створення спеціалізованого органу). У багатьох країнах, у тому числі країнах з перехідною економікою Східної Європи, спеціалізовані інституції засновувалися після зміни уряду, який прийшов до влади на хвилі боротьби проти корупції. У результаті очікування суспільства і нової

влади, як правило, пов'язані не тільки із забезпеченням якісного публічного управління новою адміністрацією, але й з переслідуванням зловживань, допущених попереднім урядом. Але якими б правомірними і зрозумілими не були такі очікування, ретроспективний підхід приховує у собі дві важливі небезпеки – спеціалізований орган, щойно розпочавши свою діяльність, може отримати негативний імідж проведення політично мотивованих переслідувань (навіть якщо такі звинувачення необгрунтовані). Друга небезпека полягає у тому, що орган буде змушений витратити більшу частину ресурсів, які виділяються, на переслідування злочинів минулого і не зможе ефективно зосередитися на поточних злочинах. Тому юрисдикція має, наскільки це можливо, орієнтуватися на майбутнє. Її ретроспективний аспект має бути зведений тільки до найсерйозніших та чітко визначених справ.

Функції із запобігання корупції настільки багаточисельні та різноманітні, охоплюючи всі аспекти належного управління, що їх виконання не під силу одному органу. Як випливає з Конвенції ООН проти корупції, до превентивних функцій належать: *запобігання конфліктові інтересів; майнові декларації; забезпечення етики і прозорості публічної служби; попередження відмивання грошей та фінансовий контроль за витрачанням бюджетних коштів*. Відповідно, у багатьох країнах багато цих функцій уже здійснюється у рамках існуючих органів, включно з органами контролю та аудиту, інститутом омбудсмена, органами виконавчої влади, комісією з етики і запобігання конфліктові інтересів, спеціалізованими службами і підрозділами із запобігання корупції та органами з боротьби проти відмивання грошей. Існує низка інших завдань, які, як правило, розподілені між численними інституціями, але все одно потребують особливої уваги. Це такі завдання, як *розробка освітніх програм з професійного навчання у галузі боротьби проти корупції; організація кампаній з інформування громадськості; робота із засобами масової інформації, громадянським суспільством та підприємницькими колами; міжнародна співпраця*.

Координація, моніторинг і дослідження корупції – це три додаткові функції, які вважаються необхідними складовими комплексної національної антикорупційної стратегії і які потребують інституціоналізації через спеціалізовані органи. Координація необхідна на двох рівнях – координація політики та координація заходів з її здійснення. Моніторинг і аналіз виконання антикорупційних планів та дослідження рівня корупції – це найважливіші допоміжні функції, необхідні для успішної антикорупційної політики та її реалізації. У тих країнах, де виявлення, розслідування і кримінальне переслідування злочинів, пов'язаних із корупцією, знаходиться у провадженні різних структур, координаційна функція набуває особливого значення. Навіть у тих випадках, коли правоохоронні функції зосереджені у рамках одного органу, необхідно забезпечити міжвідомчу координацію і співпрацю з іншими контрольними органами – податковими, митними, органами фінансового контролю, а також з іншими органами виконавчої влади. Окрім того, для координації виконання заходів різними відомствами та для підготовки регулярних звітів про хід виконання комплексної стратегії або програм з боротьби проти корупції або плану дій потрібен багатопрофільний координаційний механізм. Такий механізм повинен знаходитися на достатньо високому рівні у структурі державних органів, щоб мати можливість здійснювати свої повноваження за допомогою різних державних інституцій. В ідеалі він повинен також включати в себе представників громадянського суспільства.

Форми спеціалізації

Спеціалізація є необхідною умовою ефективної боротьби проти корупції. Для боротьби з таким складним явищем, як корупція, потрібен комплексний підхід та спеціальні знання і навички у найрізноманітніших галузях, у тому числі юриспруденції, фінансах, економіці, цивільному будівництві, соціальних науках тощо.⁹ Мабуть, жодне інше кримінальне явище не потребує такого комплексного підходу і такого *поєднання різноманітних навичок* для боротьби з ним. Як правило, ці

⁹ Рада Європи, Пояснювальна доповідь до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (ETS № 173), параграф 96.

навички зосереджені в різних установах і тільки у деяких випадках орган з боротьби проти корупції має у своєму розпорядженні усі необхідні кадри всередині свого відомства. У випадку, якщо спеціалізований орган має у своєму розпорядженні спеціалістів з усіх необхідних напрямків, це може *привернути більшу увагу до його діяльності, підвищити його незалежність*, а незалежність органу з боротьби проти корупції є основою його успіху.

Спеціалізація може набувати різних форм. *Міжнародні стандарти не передбачають наявності єдиної і найкращої моделі спеціалізованого антикорупційного органу*. Міжнародні стандарти, вимагаючи наявності спеціалізованих органів (або осіб), відповідальних за запобігання і боротьбу проти корупції, прямо не закликають до спеціалізації на рівні суду. Крім того, не існує жорсткої вимоги щодо створення окремого органу для боротьби проти корупції правоохоронними засобами. Якщо точніше, то вимоги міжнародних договорів будуть вважатися виконаними, якщо у правоохоронних органах будуть утворені відповідні підрозділи або виділена необхідна кількість співробітників, котрі спеціалізуються на боротьбі проти корупції. Вибір форми спеціалізації знаходиться у компетенції окремої держави і залежить від безлічі чинників – національних особливостей, рівня корупції, особливостей інституційного устрою і правової системи.

Порівняльний огляд різних типів спеціалізованих інституцій демонструє велику кількість підходів. Проте, можна виділити три основних підходи, які відповідають таким типам основних функцій спеціалізованих інституцій:

- багатоцільові органи, які мають повноваження правоохоронних органів, а також здійснюють превентивні функції;
- спеціалізовані служби, управління та/або відділи з боротьби проти корупції у системі правоохоронних органів;
- інституції із запобігання корупції, розроблення політики і координації.

Перша модель передбачає комплексний підхід до вирішення проблеми і, можливо, найбільше підходить до визначення “спеціалізована інституція з боротьби проти корупції”, оскільки об’єднує усі три функції – превентивну, репресивну і освітню в рамках одного органу. З цієї причини багатоцільові органи привернули підвищену увагу та породили найбільшу кількість дискусій на міжнародному рівні. Якщо у спеціальній літературі зустрічається згадка про спеціалізовані органи з боротьби проти корупції, швидше за все, мова йде саме про цю модель.

Модель спеціалізованих підрозділів правоохоронних органів передбачає різні форми спеціалізації у сфері досудового розслідування та кримінального переслідування або обох. Іноді інституції, створені за типом другої моделі, мають важливі елементи превентивної, координаційної та дослідницької функції. Такі органи, на відміну від інституцій першої моделі, мають менший ступінь незалежності і видимості як самостійні установи, оскільки входять до системи існуючих правоохоронних органів.

Остання із зазначених моделей має найбільшу різноманітність форм та стосується різних інституцій з відмінним рівнем незалежності та організаційною структурою. У межах цієї моделі можна виділити такі підкатегорії: 1) служби, відповідальні за проведення та сприяння дослідженням явища корупції, удосконалення законодавства у цій сфері, оцінювання корупційних ризиків, міжнародну співпрацю та взаємодію із громадянським суспільством; 2) контрольні органи, відповідальні за запобігання конфліктові інтересів і перевірку майнових декларацій; 3) комісії з координації і моніторингу антикорупційних стратегій та планів дій, а також їх перегляду. Багато таких інституцій можуть не мати у своїх назвах слова “корупція”, “чесність” або “етика” (наприклад, Державна служба аудиту, Омбудсмен, Урядовий інспекторат, Комісія з публічної служби).

Незалежність і підзвітність

Незалежність спеціалізованих антикорупційних органів вважається основною умовою їхньої належної та ефективної роботи. Причини, через які чинник незалежності вважається таким важливим у сфері боротьби проти корупції, пов'язані із самою природою цього явища. У багатьох випадках корупція означає зловживання владою. На відміну від інших злочинів, у злочинах, пов'язаних із корупцією публічних службовців, як мінімум один із злочинців є особою, наділеною публічною владою, і чим вища посада, тим більше в особи можливостей впливати на діяльність державних органів. Отже, рівень “необхідної” незалежності певного антикорупційного органу прямо залежить від рівня корупції в країні, якості державного управління, дотримання принципу верховенства права і ефективності існуючих державних інституцій. Боротьба з “вуличною корупцією”, наприклад, хабарництвом співробітників дорожньої інспекції, тобто осіб, які не мають політичного впливу, як правило, не потребує додаткових заходів із захисту органу, який веде цю боротьбу, від політичного тиску. З іншого боку, боротьба проти корупції серед чиновників високого рівня, які можуть значно вплинути на відправлення правосуддя, або боротьба проти системної корупції у країні, де є дефіцит належного управління та відносно слабкі правоохоронні і контрольні органи, будуть приречені на невдачу, якщо їх не підтримуватиме достатньо міцна та незалежна антикорупційна інституція.

Хоча формальна і бюджетна незалежність вимагаються міжнародними документами та є важливими чинниками, що впливають на результати діяльності органу, самі по собі вони не гарантують успіху. Будь-яка формальна незалежність може бути нівельована політичними чинниками.¹⁰ Не менш (якщо не більше) важливими для успіху антикорупційного органу, ніж формальна незалежність, є справжня політична воля у поєднанні з адекватними повноваженнями, достатніми кадровими та матеріальними ресурсами. Отже, у світлі вимог міжнародних стандартів, однією з найважливіших і обов'язкових рис спеціалізованих органів є не повна незалежність, а радше достатній рівень *організаційної і операційної автономії*, гарантованої інституційними та юридичними механізмами, спрямованими на попередження неправомірного політичного втручання, а також забезпечення “попереджувальної слухняності” (“pre-emptive obedience”) інституцій.¹¹ Якщо стисло, то “незалежність” означає, насамперед, деполітизацію антикорупційних інституцій.

Адекватний рівень незалежності або автономії залежить від типу і кола повноважень антикорупційного органу. Інституції, наділені правоохоронними функціями розслідування і переслідування корупції, як правило, потребують вищого рівня незалежності, ніж ті, що виконують превентивні функції.¹² Багатоцільові органи, що поєднують усі превентивні та репресивні функції, з одного боку, потребують найвищого рівня незалежності, а, з іншого, – створення прозорої та комплексної системи підзвітності.

Питання незалежності спеціалізованих підрозділів, які створюються всередині існуючих правоохоронних органів, вимагає особливої уваги. У більшості країн поліція та інші слідчі органи входять до структури Міністерства внутрішніх справ або Міністерства юстиції, і у більшості випадків вирізняються високим рівнем централізації та ієрархічного підпорядкування. Це стосується і прокурорських служб (хоча і меншою мірою) у тих країнах, де вони належать до виконавчої влади і не становлять частину судової гілки. У таких системах ризик незаконного втручання значно вище, якщо конкретний слідчий або прокурор не наділені правом самостійного прийняття рішень у конкретних справах, і де вищий або генеральний прокурор мають право на свій розсуд втручатися у певну справу. Отже, незалежність таких органів потребує особливої уваги, щоб скоротити можливість того, що особа, зловживаючи своїми правами в цій ієрархічній і командній системі, порушить таємницю слідства або вплине на прийняття важливих рішень щодо початку розслідування, його продовження та

¹⁰ Meagher, Patrick (2004 p.).

¹¹ Esser, Albin & Kubiciel Michael (2004 p.), с. 37.

¹² Рада Європи (2004 p.), стор. 17; ПРООН (2005 p.), с. 5.

припинення і пред'явлення обвинувачення. Існує декілька шляхів вирішення цієї проблеми. Наприклад, для спеціалізованих підрозділів з боротьби проти корупції у структурі правоохоронних органів можуть бути розроблені окремі правила підпорядкованості, особлива процедура призначення та зняття з посади; офіцери поліції, які розслідують злочини, пов'язані із корупцією, залишаючись організаційно в структурі поліції, підпорядковуються у конкретних справах безпосередньо прокуророві, який веде справу.

Не тільки репресивна, але й превентивна функція може визначати положення органу у структурі державної влади та рівень його незалежності. Наприклад, центральний контрольний орган, який відповідає за контроль за декларуванням майна посадових осіб і запобігання конфліктів інтересів та здійснює збирання і перевірку інформації про всіх обраних та інших посадовців високого рівня, включно з членами уряду, парламенту, судьями і прокурорами, не може перебувати у системі виконавчої влади, тому що це буде порушенням принципу поділу влади.

Далі буде розглянуто чинники, які визначають ступінь незалежності антикорупційного органу:

Юридичний статус

Спеціалізований антикорупційний орган повинен мати чітку законодавчу базу, яка визначатиме компетенцію, місце в структурі органів влади, процедуру призначення і зняття з посади керівника, внутрішню організаційну структуру, завдання, юрисдикцію, права і обов'язки, бюджет, питання кадрового складу (правила підбору кадрів, в деяких випадках положення про їхній імунітет тощо), порядок взаємодії з іншими органами (зокрема, правоохоронними органами і органами фінансового контролю), підзвітність та систему звітності тощо. Юридичні основи, якщо це можливо, мають бути визначені законом, а не підзаконним актом на рівні актів президента або уряду. Крім того, внутрішні адміністративні та операційні правила, правила звітності та кодекс поведінки службовців мають бути прийняті у вигляді підзаконних актів.

Місце в інституційній системі

Окрема постійна інституційна структура – орган, підрозділ чи комісія – самі по собі є більш помітними та незалежними, ніж структурний підрозділ в складі певного міністерства (внутрішніх справ, юстиції, фінансів тощо). Так само орган, що створюється в структурі інституції, яка вже наділена високим рівнем автономії від виконавчої влади (наприклад, прокурорська служба, Рахункова палата, Омбудсмен, Уповноважений з доступу до інформації, Агентство з реформування публічного управління тощо), може користуватися такою автономією.

Призначення і звільнення керівника¹³

Символічна роль, яку грає керівник спеціалізованого антикорупційного органу, не повинна недооцінюватися. У певному сенсі, керівник цього органу є втіленням непідкупності публічної служби. Процес відбору керівника повинен відрізнятися прозорістю і передбачати гарантії, що на цю посаду не буде призначена особа, моральні якості якої викликають сумніви. Особлива процедура призначення керівника антикорупційного органу повинна передбачати досягнення консенсусу між основними політичними гравцями (наприклад, Президентом та Парламентом; або призначення на посаду спеціально створеним відбірковим комітетом за пропозицією Уряду або Президента тощо). Процедура вважається недосконалою, якщо керівник спеціалізованого органу призначається однією політичною особою (міністром або Президентом). Строк перебування на посаді керівника також має бути захищений законом від необґрунтованих звільнень.

¹³ ПРООН (2005 р.), с. 5; “Трансперенсі Інтернешнл” (2002 р.).

Підбір і призначення персоналу

Процедура підбору і призначення персоналу повинна відрізнятися прозорістю, об'єктивністю і базуватися на професійних особистих якостях кандидатів. При цьому може використовуватися поглиблена перевірка кандидатів щодо їхнього минулого та на відповідність вимогам безпеки. Співробітники повинні мати належні гарантії від звільнення. Заробітна плата співробітників повинна відображати ступінь ризику і відповідальності роботи, яку вони виконують. Також повинні бути розроблені заходи із захисту від погроз та інших загроз особистій безпеці співробітників правоохоронних органів та членів їхніх сімей.

Бюджет і фінансова автономність

Адекватне фінансування антикорупційного органу має вирішальне значення. Хоча повна фінансова незалежність є неможливою (бюджет, як мінімум, повинен бути схвалений Парламентом, а у багатьох випадках він готується Урядом), мають існувати юридичні гарантії стабільного фінансування, щоб не допустити свавілля виконавчої влади у цій сфері.

Підзвітність і прозорість

“Критерії незалежності”, передбачені різними міжнародними документами, значно відрізняються один від одного і залишаються достатньо суперечливими. Жоден державний орган не може користуватися повною автономією і належну увагу слід приділити потребі забезпечити збереження *підзвітності і прозорості* спеціалізованих інституцій, особливо якщо вони наділені слідчими повноваженнями, що передбачають обмеження прав осіб. Усі органи з боротьби проти корупції залежать та є підзвітними певній владі і лише дуже небагато з них мають конституційний статус, еквівалентний статусу судових органів або омбудсмена – такий рівень незалежності не вимагається і не рекомендується міжнародними стандартами.

Незалежно від форми спеціалізації та місця в інституційній системі державних органів, спеціалізований антикорупційний орган має бути інтегрований до існуючої *системи стримувань і противаг, яка є визначальною для демократичної форми правління*. Пояснювальна доповідь до Кримінальної конвенції про боротьбу проти корупції правильно зазначає, що “незалежність спеціалізованих органів з боротьби проти корупції не повинна бути абсолютною. У дійсності, їхня діяльність має, по можливості, бути інтегрована і здійснюватися у співпраці з органами поліції, виконавчої влади і прокуратури. Рівень незалежності цих органів має бути достатнім для належного виконання ними своїх функцій”¹⁴.

Незалежність не повинна означати відсутність підзвітності: при виконанні своїх обов'язків та повноважень спеціалізовані органи повинні суворо додержуватися принципів верховенства права та міжнародно визнаних прав людини. Форми підзвітності осіб та органів, які ведуть боротьбу проти корупції, мають відповідати рівневі їхньої спеціалізації, положенню у структурі органів державної влади, повноваженням та функціям цих органів, і, більше за все, відповідати рівневі владних повноважень, які можуть вживатися стосовно інших суспільних інститутів та громадян. За будь-яких обставин, такі органи повинні подавати регулярні звіти про свою діяльність до вищих органів виконавчої та законодавчої влади, а також повинні забезпечувати і активно сприяти публічному доступу до інформації про свою роботу.¹⁵ Органи, які мають правоохоронні повноваження, повинні знаходитися під наглядом судових та прокурорських органів. Гарним прикладом є заснування при

¹⁴ Рада Європи, Пояснювальна доповідь до Конвенції про кримінальну відповідальність за корупцію (ETS № 173), параграф 99.

¹⁵ ПРООН (2005 р.).

багатоцільовому органі з боротьби проти корупції спеціального зовнішнього комітету з нагляду за його діяльністю, до якого б увійшли представники різних державних органів та представники громадянського суспільства.

Незалежність та підзвітність взаємодоповнюють і зміцнюють одне одного. Як свідчить досвід багатьох країн, суспільна підтримка діяльності спеціалізованого антикорупційного органу (яка можлива тільки за умови високих стандартів чесності в цій установі) набуває вирішального значення, коли такий орган зазнає політичних нападів.

Необхідні ресурси і повноваження

Створення та підтримання діяльності спеціалізованого органу з боротьби проти корупції коштує значних витрат. Однак, у довгостроковій перспективі ще більше збитків може принести створення такого органу та недостатнє його фінансування, оскільки його існування не призведе до жодних результатів. Крім того, це може коштувати втрати довіри суспільства до проголошеної боротьби проти корупції. Обов'язок надати спеціалізованим органам та їхньому *персоналові відповідну професійну підготовку та необхідні для діяльності фінансові ресурси* міститься в усіх міжнародних документах, про які йшла мова у попередньому розділі. Кадровий склад спеціалізованого органу (кількість штатних посад та професійна кваліфікація співробітників) повинні відображати його повноваження та завдання. Так, правоохоронні органи з боротьби проти корупції повинні мати у своєму штаті не тільки слідчих та/або прокурорів, але й спеціалістів у галузі криміналістики, фінансів, аудиту, інформаційних технологій тощо.

Якими б очевидними не здавалися ці вимоги, на практиці багато установ стикаються з серйозними проблемами при формуванні професійних кадрів, у тому числі залученні експертів з певних питань. Причини цього не завжди лежать в економічній площині чи пов'язані з обмеженими ресурсами країни, а часто відображають брак справжньої політичної волі або недооцінювання небезпеки та складності такого явища, як корупція.

Спеціальне професійне навчання – ще одна з визначальних вимог успішної діяльності антикорупційного органу – як тих, що створюються, так і вже існуючих.¹⁶ Корупція – це складне явище, що постійно розвивається, тому запобігання і боротьба проти корупції потребують високого рівня знань у найширшому спектрі дисциплін. Більш того, постійні курси підвищення кваліфікації повинні стати нормою діяльності спеціалізованого органу. Обмін досвідом та практичними напрацюваннями з колегами за кордоном може стати ще одним неоціненним джерелом інформації.

Міжнародні стандарти щодо необхідної підготовки та ресурсів стосуються також і інституцій, які загалом не охоплені вимогами спеціалізації, а саме *судів*. До спеціалізації судів потрібно підходити з великою обережністю, щоб уникнути практики створення “спеціальних” судів з подвійними стандартами правосуддя. У деяких країнах створюються спеціальні судові колегії для розгляду складних економічних злочинів під головуванням досвідчених суддів, які мають відповідну підготовку. Однак, у більшості країн така практика неможлива, оскільки вона може суперечити нормам конституції. У такому разі необхідні ресурси повинні виділятися для професійного навчання суддів, які частіше за все розглядають справи про корупцію. Ефект буде мінімальним, якщо тільки одна інституція (наприклад, поліція чи прокуратура) буде належним чином підготовлена та забезпечена – ретельно підготовлена і розслідувана справа розпадатиметься на рівні прокуратури, яка не володіє відповідними знаннями або ресурсами, або осідатиме в суді через затримки з розглядом справ.

¹⁶ Esser, Albin & Kubiciel Michael (2004 p.), с. 48.

Конвенції ООН і Ради Європи підкреслюють необхідність для правоохоронних органів володіти *ефективними засобами збирання доказів* (включно з можливістю ведення прихованого спостереження, використання спеціальних слідчих засобів, доступу до фінансової інформації, засобами виявлення, стеження та вилучення доходів від злочинної діяльності), *захисту осіб, які сприяють правосуддю у розслідуванні і переслідуванні корупції* (заходи із захисту свідків процесуального та іншого характеру), а також застосування стимулів для *залучення осіб до співпраці із правоохоронними органами* (від заходів із захисту інформаторів до можливості у деяких випадках погодитися на обмежений імунітет і пом'якшення відповідальності для осіб, які сприяли правосуддю). Спеціалізовані органи з боротьби проти корупції іноді наділені особливими повноваженнями, яких не мають у своєму розпорядженні працівники звичайних поліцейських органів. Проте такі широкі повноваження повинні суворо контролюватися у світлі міжнародних стандартів прав людини та підлягати зовнішньому контролю.

Питання адекватних повноважень (запитувати документи, проводити перевірки, заслуховувати осіб тощо) важливе й для органів із запобігання корупції у випадку, коли такий орган наділений *контрольними функціями у сфері запобігання конфліктові інтересів, фінансування політичних партій та контролю за декларуванням майна посадових осіб*.

Співпраця з громадянським суспільством та приватним сектором, міжвідомча співпраця

Навіть усебічні зусилля спеціалізованих органів будуть марними без активної підтримки з боку громадянського суспільства та приватного сектора. Тому одним із першочергових завдань, які підтримуються міжнародними документами, є налагодження співпраці із громадянським суспільством. Це стосується не тільки установ із превентивними та освітніми функціями, але й тих, що виконують репресивні функції.

Орган з боротьби проти корупції не може працювати у вакуумі і не може виконувати всі завдання із запобігання та боротьби проти корупції самостійно. Зусилля з досягнення необхідного рівня *координації, співпраці і обміну інформацією* повинні здійснюватися з урахуванням рівня існуючої «фрагментації» антикорупційних функцій і завдань між різними інституціями. Проте навіть багатоцільовий орган з широкими правоохоронними та превентивними повноваженнями не зможе функціонувати без інституціоналізованих (та обов'язкових) каналів співпраці з іншими державними органами у сфері правоохоронної діяльності, фінансового контролю і вироблення політики. Звичайно, ще більшого значення координація зусиль набуває там, де існує декілька відомств з боротьби проти корупції і де антикорупційні превентивні органи організаційно не пов'язані з правоохоронними органами.

Добре налагоджена *міжвідомча співпраця і обмін інформацією між різними правоохоронними та контрольними органами* (з фінансового, податкового і митного контролю, поліцією, службою безпеки, органами фінансової розвідки тощо) – остання, але важлива умова, закріплена в міжнародних стандартах. У цій сфері вистає проблем, починаючи з випадків конфлікту компетенції до браку компетенції (коли жоден з органів не хоче братися за розслідування справи через її чутливий характер, перекладаючи її один на одного). Якщо не брати до уваги ці чинники (як це часто відбувається) у процесі вироблення юридичного статусу новостворюваного органу, це може серйозно ускладнити його діяльність і відносини з іншими державними органами в майбутньому.

Інколи правоохоронці, особливо там, де прокурорська служба становить централізовану систему, вважають, що кримінально-процесуальний кодекс надає усі необхідні засоби для координації дій органів слідства і прокуратури. Як свідчить досвід, загальних правил буває недостатньо для забезпечення адекватного рівня співпраці, коли йдеться про складні корупційні справи. Загальні

правила не можуть охопити питання, які виникають поза розслідуванням конкретних справ, такі як аналіз тенденцій і сфер корупційних ризиків, координація політики та запобіжні заходи. Більше того, такі правила не містять положень про співпрацю між правоохоронними та превентивними органами. У різних країнах ці проблеми вирішуються або шляхом створення *спеціальних багатосторонніх координаційних комісій*, або через *спеціальні норми про співпрацю і обмін інформацією*, або шляхом *підписання спеціальних міжвідомчих угод* про співпрацю та обмін інформацією.

МОДЕЛІ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ ІНСТИТУЦІЙ З БОРОТЬБИ ПРОТИ КОРУПЦІЇ

Перші спеціалізовані антикорупційні органи з'явилися задовго до створення комісій в Сінгапурі та Гонконзі відповідно у 1950-х та 1970-х рр. Але саме ці інституції асоціюються сьогодні з образом ефективного, незалежного багатоцільового органу з боротьби проти корупції. Однак, у світі існує велика кількість інших типів антикорупційних органів.

Як уже зазначалося, питання корупції привернуло увагу міжнародної спільноти наприкінці 1990-х років і супроводжувалося гучними дебатами стосовно ролі спеціалізованих антикорупційних інституцій. Цей процес був тісно пов'язаний із процесом демократизації і переходу до ринкової економіки в різних частинах світу, у тому числі Східній Європі, Латинській Америці та Африці. Він також пов'язувався із зусиллями з утвердження принципу верховенства права та «доброго управління» (good governance) у багатьох поставторитарних і потсконфліктних суспільствах, оскільки перехідні умови завжди створюють сприятливе середовище для виникнення корупції.

У відповідь, упродовж останнього десятиліття в усьому світі, як гриби після дощу, почали виникати органи з боротьби проти корупції, часто спонтанно, без комплексної стратегії, виділення адекватних матеріальних засобів і кадрових ресурсів, іноді з єдиною метою заспокоїти електорат донорську спільноту. Не дивно, що у країнах Західної Європи наразі існують лише декілька спеціалізованих органів з боротьби проти корупції, у той час, як у країнах з перехідною економікою і країнах, що розвиваються, такі органи можна зустріти у великій кількості, правда, ефективність їхньої діяльності викликає чимало запитань.

Беручи до уваги велику кількість таких органів, розмаїття їхніх функцій, а також неоднозначні оцінки їхньої фактичної діяльності, складно виявити усі моделі антикорупційних інституцій. Однак, можна відокремити деякі закономірності і основні моделі спеціалізованих інституцій, виходячи з функцій, які вони виконують. Ось основні типи спеціалізованих інституцій:

Багатоцільові органи з правоохоронними повноваженнями

Ця модель являє собою найяскравіший приклад універсального підходу до вирішення проблеми корупції – поєднання у межах однієї установи превентивної і репресивної функцій. Органи, які належать до цього типу, виконують такі завдання: розроблення політики у сфері попередження корупції, аналітична діяльність, допомога в запобіганні корупції, взаємодія із громадянським суспільством, інформування, моніторинг, проведення розслідувань. Слід зазначити, що у більшості випадків кримінальне переслідування є відокремленою функцією, і це зроблено для забезпечення системи стримувань і противаг (з огляду на те, що спеціалізовані органи вже наділені широкими повноваженнями та є відносно незалежними).

Цю модель прийнято ідентифікувати з Незалежною комісією проти корупції Гонконгу і Бюро з розслідування корупційної діяльності Сінгапуру. Успіх цих двох установ надихнув створення подібних органів на всіх континентах. Ця модель функціонує у Литві (Спеціальна служба розслідувань), Латвії (Бюро із запобігання і боротьби проти корупції), Новому Південному Уельсі,

Австралії (Незалежна комісія проти корупції), Ботсвані (Директорат боротьби проти корупції та економічними злочинами) та Уганді (Генеральний інспектор Уряду). У низці країн, таких як Корея, Таїланд, Аргентина і Еквадор, також можна простежити елементи гонконзької та сінгапурської моделей.¹⁷

Служби боротьби проти корупції в структурі правоохоронних органів

У рамках цієї моделі існують різні форми спеціалізованих органів. Вони можуть створюватися в органах, які відповідають за виявлення і розслідування корупції, або в органах прокуратури. У деяких країнах усі три функції об'єднуються в рамках одного відомства. Ця модель є, мабуть, найпоширенішою у країнах Західної Європи.

Прикладами є Норвегія (Норвезьке національне управління з розслідування і кримінального переслідування злочинів у сфері економіки і навколишнього середовища - ОКОКРІМ), Бельгія (Центральне управління боротьби проти корупції), Іспанія (Спеціальна прокурорська служба з припинення економічних злочинів, пов'язаних з корупцією), Хорватія (Управління з припинення корупції та організованої злочинності), Румунія (Національний антикорупційний директорат) і Угорщина (Центральне управління розслідування). До цієї категорії також входять відділи внутрішньої безпеки – підрозділи правоохоронних органів з вузькою юрисдикцією виявлення і розслідування корупції серед своїх співробітників. Можна навести два характерні приклади – у Німеччині (Департамент внутрішніх розслідувань) та Великобританії (Загін боротьби проти корупції в поліції метрополії).

Інституції із запобігання корупції, розроблення політики і координації дій

Ця модель включає в себе спеціалізовані інституції, які виконують одну або декілька превентивних функцій. Вони можуть відповідати за: проведення досліджень явища корупції; аналіз корупційних ризиків; моніторинг і координацію заходів з виконання антикорупційних програм та планів дій; перегляд та підготовку нормативно-правових актів у цій сфері; контроль за виконанням положень про конфлікт інтересів і декларування майна публічними службовцями; вироблення та впровадження кодексів етики; допомога в антикорупційному навчанні персоналу; консультування з питань етики на публічній службі; здійснення міжнародної співпраці і співпраці з громадянським суспільством тощо.

Інституції, створені за цією моделлю, функціонують у Франції (Центральна служба із запобігання корупції), в Колишній Югославській Республіці Македонія (Державна комісія запобігання корупції), в Албанії (Антикорупційна моніторингова група), на Мальті (Постійна комісія проти корупції), у Сербії і Чорногорії (Антикорупційне управління), в США (Управління з урядової етики), в Індії (Центральна служба пильності), на Філіпінах (Офіс омбудсмена) і в Болгарії (Комісія з координації діяльності у сфері боротьби проти корупції).

Оцінювання діяльності спеціалізованих антикорупційних органів

Вчені та практики до цього часу не дійшли єдиної думки щодо ключового запитання: “Як об'єктивно визначити “продуктивність” антикорупційного органу (не кажучи про певну модель), його вплив на ситуацію з корупцією в країні?” Адаже жодна інституція, якими б не були її повноваження, функції та управління, не зможе самостійно викоринити корупцію в країні. Її роль натомість полягає у зниженні та контролюванні рівня корупції в країні.

¹⁷ Meagher (2004 p.).

Прив'язування оцінки успішності антикорупційного органу до рівня корупції в країні має багато недоліків. Вимірюючи рівень корупції, ми традиційно користуємося індексами сприйняття (наприклад, добре відомий Індекс сприйняття корупції Трансперенсі Інтернешнл). З іншого боку, Світовий банк розробив і використовує Систему оцінки ефективності державного управління, що включає Індекс верховенства права. Обидві системи дозволяють дати точну оцінку ситуації в країні, але не дозволяють сформулювати думку про діяльність конкретного органу. Оцінювання діяльності органу з боротьби проти корупції – нелегке завдання. Багато країн з високим рівнем корупції стикаються із браком досвіду та ресурсів для проведення такої оцінки. Водночас ефективність антикорупційного органу часто може бути вирішальним чинником здобуття чи збереження таким органом довіри до нього громадян, а також захисту від політично мотивованих атак.¹⁸

Результати діяльності антикорупційного органу повинні оцінюватися з урахуванням його функцій і за допомогою ретельно розроблених *кількісних* (статистичні дані та індикатори суспільної думки) і *якісних показників* (експертні оцінки та дослідження). Дані статистики (наприклад, кількість отриманих скарг, кількість розпочатих та завершених розслідувань та пред'явлених обвинувачень, кількість винесених вироків і застосованих адміністративних санкцій, кількість наданих рекомендацій та порад, підготовлених і розглянутих проектів нормативно-правових актів) є об'єктивним показником та цінним джерелом інформації. Однак, в оцінюванні цієї інформації необхідна частка здорового скептицизму, тому що сама по собі статистика нічого не каже про якість державного управління і правосуддя в країні. Таким чином, необхідно вивчати кількісні показники разом з результатами моніторингу, який проводиться міжнародними організаціями, такими як Група держав проти корупції (ГРЕКО) Ради Європи та ОЕСР.

Навіть неповний перелік моделей антикорупційних органів ілюструє, наскільки вони багаточисельні, і ця кількість продовжує збільшуватися. Нещодавно схвалені міжнародні договори, які зобов'язують держави-сторони створити такі органи, викличуть подальший ріст кількості таких органів. Разом з тим, огляд діяльності цих органів показує більше невдалих, ніж успішних прикладів. Експерти з різних країн вказують на різні причини того, що багато ініціатив із створення та діяльності спеціалізованих антикорупційних інституцій зазнають невдачі.¹⁹ Тоді, як названі причини відрізняються за глибиною і масштабами, вони, так чи інакше, стосуються списку політичних, економічних, управлінських, юридичних, організаційних, практичних та суспільних чинників, відомих як “сім смертних гріхів” або пороків²⁰:

Пороки політичної волі. Відсутність реальної політичної волі (створення видимості боротьби проти корупції для того, щоби догодити донорам, міжнародним моніторинговим органам, закордонним інвесторам і населенню всередині країни) перешкоджатиме або створенню, або належній діяльності антикорупційного органу.

Пороки економічного розвитку. До них належать численні чинники макро- і мікроекономічного рівня. Спеціалізований орган скоріше за все зазнає поразки, якщо йому прийдеться діяти в умовах суцільної корупції, зарегульованої державою економіки або в середовищі, де відсутні базова макроекономічна стабільність та прозора податкова система. Також, очевидно, недофінансування органу перешкоджатиме його ефективній діяльності через брак необхідних ресурсів.

Пороки системи державного управління. Жоден антикорупційний орган не може працювати у вакуумі. Ефективність діяльності органу тісно залежить від загального рівня дієвості інших

¹⁸ Valts Kalniņš (2005 p.).

¹⁹ De Speville (2000 p.), Doig (2004 p.), Meagher (2005 p.), Pope (1999 p.).

²⁰ Doig (2004 p.).

державних органів. При загальній неефективності органів публічного управління в країні, антикорупційний орган, навіть якщо вважатиметься “островом порядності”, швидше за все, не впорається з таким тягарем.

Пороки правової системи. Це охоплює багато чинників, пов'язаних із загальним станом верховенства права в країні, функціонуванням системи кримінальної юстиції і, особливо, судової системи – все це непрямим чином впливає на діяльність органу з боротьби проти корупції. Також, якщо статус, обов'язки та повноваження органу виписані недостатньою мірою в законодавстві, цей орган залишатиметься уразливим до тиску.

Пороки організаційної структури. Непродумана організаційна структура (наприклад, калькування із зарубіжних інституцій без врахування місцевої специфіки), неправильно обрані пріоритети можуть призвести до невдачі ініціативи із створення спеціалізованого антикорупційного органу. Як було зазначено вище, не існує рішення, яке б підходило усім. Часто концентрація зусиль на правоохоронній функції шкодить превентивній, просвітницькій та аналітичній функціям.

Порок ефективності роботи і системи показників. Іноді органи з боротьби проти корупції стають заручниками власних обіцянок і суспільних очікувань. Створення в країні спеціалізованого антикорупційного органу породжує надії на швидкий та рішучий успіх у цій сфері, і ефективність роботи такого органу може оцінюватися як низька на підставі короткострокових показників, або оцінюватися з використанням нереальних показників і критеріїв. Причиною низьких показників також може бути брак кваліфікованих кадрів.

Порок суспільної довіри. Перш за все, суспільство має знати про існування спеціалізованого антикорупційного органу, його повноваження, функції і діяльність. Потужні організації громадянського суспільства, вільні засоби масової інформації і відносно високий рівень довіри до антикорупційного органу, а також його відкритість до співпраці з громадянським суспільством вважаються важливими бар'єрами проти неправомірного політичного тиску.

Оцінюючи діяльність спеціалізованих антикорупційних інституцій, треба брати до уваги ширший контекст, у якому вони існують. Тому, крім якісних і кількісних показників діяльності певної інституції, необхідно враховувати і стан справ у країні із зазначеними «сімома смертними гріхами».

Причини створення інституцій з боротьби проти корупції та вибір моделі

Очевидною причиною створення будь-якої антикорупційної інституції є вирішення конкретної проблеми корупції і сприяння зниженню її рівня за допомогою спеціалізованого органу. Проте в демократичних суспільствах традиційні антикорупційні функції (виявлення, розслідування і кримінальне переслідування кримінальних правопорушень, забезпечення прозорості державних витрат за допомогою фінансового контролю, відкритість органів державного управління шляхом доступу до інформації і відкритості для громадянського суспільства, запобігання конфліктам і інтересів тощо) зазвичай здійснюються в рамках існуючих державних інституцій. Але ці функції розпоршені між великою кількістю органів і немає єдиного органу з відповідною назвою, що вказувала б на те, що він відповідає за боротьбу проти корупції. Потреба у спеціалізованому антикорупційному органі може виникнути тоді, коли структурні або організаційні недоліки існуючих органів не дозволяють їм ефективно здійснювати превентивну та репресивну функції боротьби проти корупції.

Відповідно, головна причина створення нової антикорупційної інституції пов'язана з очікуванням, що, на відміну від існуючих органів, нова інституція: “(i) не буде заплямована корупцією або політичним втручанням; (ii) вирішить проблему координації розрізнених зусиль з

боротьби проти корупції за допомогою вертикальної інтеграції; (iii) зможе централізувати усю необхідну інформацію про корупцію і очолить антикорупційні зусилля. На підставі цього можна зробити висновок про те, що основний очікуваний результат від створення спеціалізованої антикорупційної інституції полягає в загальному покращенні виконання функцій з боротьби проти корупції.”²¹

Натомість, досвід також свідчить, що існують певні *ризики*, пов’язані із створенням антикорупційної інституції: (i) новий орган може утворити ще один неефективний бюрократичний рівень; (ii) увага і ресурси, у тому числі донорські, будуть відвернуті від існуючих контрольних органів, а також інших сфер, де існує нагальна необхідність у реформах; (iii) створення нового органу може спричинити конфлікти юрисдикцій і боротьбу інтересів та впливу з іншими державними органами; (iv) новий орган може бути використаний як засіб проти політичних опонентів.²²

Питання вибору конкретної моделі спеціалізованої антикорупційної інституції у певній країні є дуже складним. Будь-яка країна, яка розглядає можливість створення спеціалізованого органу з боротьби проти корупції та обирає одну модель, повинна визнати доведений факт – механічно привнесена закордонна модель, швидше за все, приречена на невдачу, якщо вона не була адаптована до політичних, культурних, соціальних, історичних, економічних, конституційних і правових особливостей країни. Слід зазначити, що централізовані багатоцільові органи в Гонконзі, Сінгапурі, Латвії і Литві (на які часто посилаються і які популярні серед міжнародних експертів як приклади успішних моделей) функціонують в дуже специфічному контексті, а саме в невеликих за розміром країнах, де корупція була проблемою, але не завжди всеосяжною, на певному етапі демократизації, перехідної економіки та інтеграції до світового ринку. Спроби скопіювати цю модель у великих чи федеративних державах або в країні з ендемічною корупцією та іншими важливими національними особливостями до цього часу приносили неоднозначні результати.

Тому перше правило створення спеціалізованої інституції полягає в адаптації моделі та форм спеціалізації превентивних та репресивних функцій до місцевих умов.²³ При цьому необхідно враховувати такі чинники:

- *Орієнтовний рівень корупції в країні.* Наприклад, при невисокому рівневі корупції немає необхідності створювати потужне багатоцільове агентство з широкими повноваженнями. Натомість, ендемічний рівень корупції може бути надто складним завданням для невеликого органу.
- *Порядність, компетентність та потенціал існуючих інституцій.* Антикорупційний орган повинен здійснювати або зміцнити ті функції, що відсутні або погано забезпечуються в існуючій інституційній системі. Якщо органи, які повинні вести боротьбу проти корупції, самі вражені нею, виникає необхідність у створенні незалежної спеціалізованої установи, котра була б “острівцем чесності” або “острівцем компетентності”.
- *Конституційні основи.* У багатьох країнах створення незалежної інституції наштовхується на конституційні перешкоди.
- *Існуюча правова система та національна система кримінальної юстиції.* Системи кримінальної юстиції різних країн мають суттєві відмінності у розподілі компетенції та відповідальності між її суб’єктами – поліцією, прокуратурою, слідчими суддями, судами, особливо на стадії попереднього розслідування та досудової стадії.

²¹ Meagher (2004 p.).

²² ПРООН (2005 p.), Meagher (2004 p.), Doig (2004 p.), Pope (1999 p.), Рада Європи (2004 p.).

²³ Camerer (2001 p.), Doig (2004 p.).

- *Наявні фінансові засоби.* Реформування старих або створення нових інституцій – завдання, яке потребує чималих коштів. Необхідно попередньо оцінити можливість державного бюджету та інших джерел забезпечувати достатнє та стабільне фінансування, особливо якщо прийнято рішення про створення потужного централізованого багатопільового органу.

Рішення про створення спеціалізованого органу з боротьби проти корупції і вибір певної моделі повинні ґрунтуватися на *аналізі і стратегії*. Держава має спочатку чітко усвідомити, де вона знаходиться і куди рухається далі, після чого виробити детальну дорожню карту. Якими б очевидними не видавалися ці кроки, подив викликає той факт, що багато країн створювали антикорупційні органи без попереднього оцінювання або вироблення стратегії, без врахування правових, структурних і фінансових умов. Таке зачароване коло на початковому етапі, коли ще немає спеціалізованого органу, ніхто не може дати ретельну оцінку ситуації з корупцією і виробити комплексну стратегію, необхідну для створення такої інституції – це реальна проблема, проте вона не повинна слугувати виправданням для непродуманих дій.

Як було зазначено вище, першим кроком у створенні в країні нового органу з боротьби проти корупції має стати вироблення стратегії. Від самого початку важливо обрати тип нового органу і визначити його місце в системі органів державної влади. Потім необхідно виробити мандат органу з чітким переліком функцій та завдань, які перед ним стоять, а також правила міжвідомчої співпраці. Варто прийняти закон, який би врегулював фінансові, процедурні, кадрові, операційні питання. Потім слід виділити необхідні ресурси. Важливим кроком для нового органу є призначення політично незалежного керівника антикорупційного відомства за умови прозорості усіх процедур. Потім йде складання внутрішньої організаційної структури і вироблення внутрішніх регламентів, у тому числі внутрішнього кодексу поведінки, організація процесу підбору персоналу, вироблення внутрішніх процедур управління, діяльності і звітності, а також розробка реальних планів роботи і визначення вихідних показників. Велике значення має також навчання персоналу, як початкове, так і підвищення кваліфікації упродовж служби.

Нижче у вставці наведено один з прикладів нещодавно створеного органу з боротьби проти корупції. Хоча в цьому огляді ще зарано висвітлювати цей орган, показовим є те, як окремо узята країна може використовувати величезний досвід, накопичений антикорупційними інституціями у всьому світі.

Вставка 1. Створення Центрального антикорупційного бюро в Польщі

12 травня 2006 року нижня палата польського парламенту прийняла закон про створення у Польщі *Центрального антикорупційного бюро* (Centralne Biuro Antykorupcyjne, ЦАБ).

У Польщі за запобігання корупції відповідає десяток інституцій, у тому числі Міністерство внутрішніх справ і адміністрації, Міністерство фінансів, Верховна контрольна палата (NIK), Уповноважений із захисту прав людини, Бюро цивільної служби, Бюро з державних закупівель, Поліція і Агентство внутрішньої безпеки. Необхідно звернути увагу на той факт, що після створення ЦАБ, Агентство внутрішньої безпеки більше не відповідає за боротьбу проти корупції.

За останні роки в Польщі було переглянуто антикорупційне законодавство. Було прийнято: закон “Про протидію фінансовому обігу доходів від нелегальної діяльності або коштів, отриманих з невідомих джерел”, новий закон “Про державні закупівлі”, закон “Про доступ до публічної інформації”, новий закон “Про вибори” і закон “Про політичні партії”, закон “Про відповідальність юридичних осіб”, а також внесено важливі зміни до Кримінального кодексу. Польща ратифікувала Кримінальну та Цивільну конвенції Ради Європи про боротьбу проти корупції, та Конвенцію ОЕСР про боротьбу з підкупом посадових осіб іноземних країн.

У вересні 2002 року Рада Міністрів Польщі прийняла першу Програму боротьби проти корупції; більшість з її цілей були досягнуті протягом 2 років. Нова антикорупційна стратегія на 2005 – 2009 роки спрямована на: попередження корупції та вироблення ефективних заходів протидії; координацію зусиль з дотримання антикорупційного законодавства; зменшення суспільної терпимості до корупції шляхом проведення кампаній з інформування громадськості та поширення знань про моделі поведінки у певних ситуаціях; формування прозорої системи публічного управління, орієнтованої на взаємодію із суспільством.

Незважаючи на вищезгадані заходи, корупція все ще вважається поширеною проблемою у Польщі. Як свідчать опитування громадської думки, проведені Фондом Стефана Баторі, у період з 2000 по 2004 рр. 14 – 17%, а у 2004 р. – 15% поляків визнали, що їм доводилося давати хабарі. Хабарництво найбільш широко поширено в органах охорони здоров'я (56%), дорожній поліції (12%), місцевих органах самоуправління (8%), при прийнятті на роботу (5%), а ще 5% давали хабарі шкільним вчителям.²⁴ Згідно з Індексом сприйняття корупції організації “Трансперансі Інтернешнл”, в період з 2002 по 2005 рр. Польща опустилася з 45 на 70 місце – найнижчий рівень серед країн-членів ЄС. За останні чотири роки Індекс Польщі коливався на рівні 3,5–4 балів з 10 можливих.

У вересні 2005 року до влади прийшов новий консервативний уряд, очолюваний Партією права і справедливості, яка одержала перемогу на виборах, у тому числі завдяки обіцянці знизити рівень корупції. Новий уряд виділив боротьбу проти корупції у якості свого основного пріоритету. У листопаді 2005 року було оголошено про намір створити ЦАБ – «спеціальний слідчий підрозділ» для боротьби проти корупції. Уряд визначив Маріуса Камінські, члена парламенту від Партії права і справедливості, відповідальним за вироблення нової стратегії боротьби проти корупції і проекту закону про ЦАБ. Закон був схвалений Урядом у січні і прийнятий Парламентом у травні 2006 р.

Планується, що з набуттям законом чинності Бюро стане головним органом з координації зусиль з боротьби проти корупції у Польщі. На нього буде покладено функції із запобігання корупції, у тому числі моніторинг декларацій про доходи, і надано повноваження з проведення розслідувань, включно з використанням спеціальних слідчих заходів, які дозволяються поліції, податковій інспекції, Агентству внутрішньої безпеки і Верховній контрольній палаті. У подальшому планується провести реструктуризацію Агентства внутрішньої безпеки, щоб забезпечити передачу справ про корупцію до іншої юрисдикції. Штат ЦАБ буде нараховувати близько 500 співробітників, а річний бюджет складе 70 млн. злотих (близько 17,7 млн. євро). ЦАБ буде підзвітним безпосередньо Прем'єр-міністрові.²⁵

²⁴ Kubiak, Anna (2004 p.), *Opinia publiczna i poslowie o korupcji – raport z badań. Programme Przeciw Korupcji*, Fundacji im. Stefana Batorego. Warszawa.

²⁵ Warsaw Voice, “The Witch Hunt Begins”, 23 листопада 2005 р.; Les Échos de Pologne, “La Pologne se dote d'un Office gouvernemental anticorruption”, 12 травня 2006 р.

Бібліографія та додаткові матеріали

1. Camerer, Lala (2001), *Prerequisites for effective anti-corruption ombudsman's offices and anti-corruption agencies*, 10th International Anti-Corruption Conference, Prague, IACC, Transparency International (<http://www.10iacc.org/download/workshops/cs06.pdf>).
2. Council of Europe (2004), *Anti-corruption Services – Good Practices in Europe*, Council of Europe Publishing, Strasbourg.
3. GRECO (2000-2006), *First and Second Evaluation Round Reports*, Council of Europe, Strasbourg, www.greco.coe.int/evaluations.
4. Council of Europe (2005), *Strengthening Anti-Corruption Services in South-Eastern Europe, Current Status and Needs for Reforms*, Regional meeting, Skopje, 31 March – 1 April 2005.
5. Doig, Alan (1995), “Good government and sustainable anti-corruption strategies: a role for independent anti-corruption agencies?”, *Public Administration and Development*, Vol. 15, pp. 151 – 165.
6. Doig, Alan (2004), “A Good Idea Gone Wrong? Anti-Corruption Commissions in the Twenty First Century”, EGPA 2004 Annual Conference, Ljubljana.
7. Esser, Albin & Kubiciel Michael (2004), *Institutions against Corruption: A Comparative Study of the National Anti-corruption Strategies reflected by GRECO's First Evaluation Round*, Study commissioned by Council of Europe, GRECO, Strasbourg.
8. Meagher, Patrick (2004), *Anti-corruption Services - A Review of Experience*, IRIS (Center for Institutional Reform and the Informal Sector at the University of Maryland), http://www.iris.umd.edu/Reader.aspx?TYPE=FORMAL_PUBLICATION&ID=3dca81ee-16c2-46f6-a45c-51490fcb3b99.
9. Pope, Jeremy (1999), “The Need and Role of an Independent Anti-Corruption Agency”, Working Paper for Transparency International, www.transparency.org/working_paper/pope/jpope_iaca.html.
10. Speville, Bertrand de (1999), “The Experience of Hong Kong, China, in Combating Corruption”, in Staphenurst, Rick, and Sahr J. Kpundeh (1999), *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity*, Washington DC, The World Bank.
11. Speville, Bertrand de (2000), *Why do anti-corruption agencies fail?*, United Nations Global Program Against Corruption, UNCICP, Implementation Tools, the Development of an Anti-corruption Tool Kit: Inputs for a United Nations Expert Group Meeting (not officially edited), United Nations, Vienna.
12. Speville, Bertrand de (2003), *Specialised Anti-corruption Services – good practices in Europe*, paper presented at the Octopus Interface meeting, Council of Europe, November 2003.
13. Speville, Bertrand de (1997), *Hong Kong: Policy Initiatives against Corruption*, OECD, Paris.
14. Transparency International (2002), *TI Source Book 2000 – Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, <http://www1.transparency.org/sourcebook/index.html>.
15. UNDP (2005), *Report of the Regional Forum on Anti-corruption Institutions*, Vienna International Center, (<http://europeandcis.undp.org/files/uploads/Lotta/AC%20Forum%20Report.pdf>).
16. United Nations Development Programme (2005), *Institutional Arrangements to Combat Corruption: A Comparative Study*, UNDP Regional Center in Bangkok.
17. World Bank (1999), *Fostering institutions to contain corruption*, PREMnotes, Public, Sector, No. 24, June.
18. Valts Kalniņš (2005), Discussion paper “Assessing Trends in Corruption and Impact of Anti-Corruption Measures”, www.oecd.org/corruption/acn.
19. OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development, Working Group on Bribery; <http://www.oecd.org/daf/nocorruption>.
20. GRECO: Group of States against Corruption, <http://www.greco.coe.int/>.

ВИБРАНІ МОДЕЛІ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ІНСТИТУЦІЙ

БАГАТОЦІЛЬОВІ ОРГАНИ З ПРАВООХОРОННИМИ ПОВНОВАЖЕННЯМИ

Особливий адміністративний район Гонконг: Незалежна комісія проти корупції

Незалежна комісія проти корупції Особливого адміністративного району Гонконг (НКК) була створена в 1974 році в якості незалежної багатопрофільної установи. До її повноважень належать три основні завдання: кримінальне переслідування випадків корупції за допомогою ефективних оперативно-пошукових і слідчих заходів; усунення умов, які сприяють корупції, шляхом впровадження корупційно-стійких практик; просвітницька робота серед населення з метою роз'яснення шкоди, яку завдає корупція, і зміцнення суспільної підтримки боротьби проти корупції. Комісія звітує безпосередньо голові уряду. Наприкінці 2004 року 76% персоналу Комісії працювали у відділі розслідувань.

Загальні відомості

Прийняття рішення про створення незалежної багатопрофільної установи для ефективної боротьби проти корупції за допомогою правоохоронних, превентивних та освітніх заходів стало безпосереднім наслідком доповіді комісії з вивчення стану корупції у Гонконзі, який був підготовлений у 1973 році. Доповідь містила висновок про те, що корупція підриває багато сфер суспільного життя Гонконга і була особливо серйозною проблемою в поліції. У зв'язку з цим у доповіді підкреслювалося, що “уповноважені органи загалом вважають, що Урядові не вдасться переконати громадян у тому, що він дійсно має намір боротися з корупцією, якщо Управління з боротьби проти корупції не буде відокремлено від поліції”.

Після появи доповіді, у лютому 1974 року була створена НКК. З моменту свого створення Комісія здійснювала свою діяльність в усіх трьох основних напрямках: запобігання корупції, проведення розслідування і просвітня робота. З метою забезпечення ефективності цієї діяльності НКК від самого початку була наділена широкими повноваженнями з проведення розслідувань, такими як арешт, обшук та вилучення, доступ до фінансової інформації та конфіскація активів.

Від самого початку своєї діяльності НКК приділяла особливу увагу заходам, спрямованим на зміцнення довіри з боку громадськості та підвищення авторитету й ефективності роботи цього органу. Не дивно, що однією із першочергових справ було затримання і засудження високопоставленого працівника поліції з поганою репутацією, звинуваченого у хабарництві, який втік з Гонконга і в очах громадськості перетворився на символ корумпованості та неефективності правоохоронної системи. Протягом року цей співробітник був виданий Гонконгу через процедуру екстрадиції, йому було пред'явлено обвинувачення і він був засуджений. Наступного року НКК розкрила діяльність корупційного синдикату, до якого були втягнуті працівники поліції. Ці перші успіхи Комісії помітно підвищили довіру суспільства до антикорупційної роботи. Вже до 1977 року, через три роки після її заснування, кількість неанонімних повідомлень (скарг) про випадки корупції, які надходили до НКК, значно перевищила кількість анонімних.

Правовий статус і організаційна структура

НКК діє на підставі декрету “Про незалежну комісію проти корупції”.²⁶ Згідно з цим документом, НКК є спеціалізованою установою з боротьби проти корупції, незалежною від органів державної служби, інших правоохоронних відомств або слідчих органів, яка виконує комплексні завдання з проведення слідчих, превентивних та просвітницьких заходів. Незалежність НКК гарантована Основним законом – міні-конституцією Гонконга, у якій йдеться про те, що НКК безпосередньо підзвітна голові виконавчої влади.²⁷ Окрім того, НКК надаються особливі повноваження і функції, які передбачені двома іншими законодавчими актами – Декретом про запобігання хабарництву та Декретом про вибори (про корупційну та протизаконну діяльність).

Декрет про незалежну комісію проти корупції:

- створює НКК та визначає обов'язки Комісара НКК;
- визначає параметри слідчої діяльності Комісії, порядок поводження із затриманими особами і розпорядження майном, яке має відношення до злочинної діяльності;
- надає НКК право проводити арешт, утримувати під вартою і випускати під заставу;
- уповноважує НКК здійснювати обшук та вилучення;
- надає НКК право на взяття неінтимних зразків у затриманого з метою проведення експертизи;
- надає НКК право здійснювати арешт осіб, які визначені законом як посадові особи (перераховані нижче), що вчинили правопорушення, пов'язані із шантажем, за допомогою або в результаті зловживання службовим становищем, а також будь-яких осіб, що вчинили злочини, пов'язані з правопорушеннями, передбаченими Декретом про запобігання хабарництва та Декретом про вибори (про корупційну та протизаконну діяльність), або своїми діями прямо чи непрямо сприяли вчиненню таких правопорушень.

Посадовою особою визнається будь-яка особа, яка обіймає оплачувану посаду на тимчасовій або постійній основі у структурі виконавчої влади, у тому числі:

- (i) будь-яка посадова особа, яка займає керівну посаду в Уряді, на яку вона була призначена відповідно до Основного закону;
- (ii) голова кредитно-грошової установи, призначений на цю посаду відповідно до Розділу 5А Декрету про валютний фонд, та будь-яка інша особа, призначена на посаду відповідно до розділу 5А (3) цього Декрету;
- (iii) голова Комісії у справах державної служби;
- (iv) будь-який співробітник Незалежної комісії проти корупції;
- (v) будь-яка судова посадова особа, яка займає посаду відповідно до Додатку 1 до Декрету про комісію з надання рекомендацій судовим посадовим особам, та будь-яка інша судова посадова особа, призначена Головним суддею, або працівник органів судової системи.

Декрет про запобігання хабарництва:

- містить перелік злочинів, пов'язаних із хабарництвом, за участі працівників урядових і державних органів та підприємств приватного сектора;

²⁶ Декрет – це закон, який приймається Парламентом.

²⁷ Голова виконавчої влади є головою особливого адміністративного району Гонконгу або головою Уряду.

- уповноважує НКК відслідковувати за постановою суду і виявляти незаконні фінансові операції та активи, які приховуються корумпованою особою у будь-якій формі. Ці повноваження включають перевірку банківських рахунків, проведення обшуку та вилучення документів, а також право вимагати від підозрюваних надання докладної інформації про свої активи, доходи і витрати;
- уповноважує НКК затримувати за постановою суду проїзні документи та обмежувати передачу майна підозрюваного, щоб завадити корумпованій особі втекти з Гонконга або перешкодити легалізації доходів, отриманих незаконним шляхом, щоб надалі уникнути конфіскації майна в судовому порядку;
- надає НКК право на захист тайни слідства.

Декрет про вибори (про корупційну та протизаконну діяльність):

- спрямований на припинення корупції і протизаконної діяльності в ході виборів;
- визначає перелік та склад правопорушень, пов'язаних з проведенням виборів Голови виконавчої влади (голови уряду Особливого адміністративного району Гонконг), членів законодавчої ради, районних рад, органу Х'ю Йі Кук, голови, заступника голови і членів виконавчих сільських комітетів та сільських старост.

Вставка 2. Порядок проведення НКК розслідування і кримінального переслідування злочинів, пов'язаних з корупцією

1. Інформаційний центр НКК отримує скаргу про корупційну діяльність (від приватних осіб, юридичних осіб, регіонального відділення НКК чи іншого державного органу).
2. НКК розглядає скаргу і виносить рішення про продовження цієї справи або її припинення.
3. У разі продовження справи, розслідування буде проводити Оперативний відділ НКК.
4. За наявності достатніх доказів, відповідні дані будуть передані секретареві юстиції, голові Департаменту юстиції в Уряді особливого адміністративного району Гонконг, для порушення кримінальної справи.
5. Кримінальне переслідування у справах, пов'язаних з корупцією, проводиться у двох відділах (з питань корупції у публічному та приватному секторах) Підрозділу з боротьби проти економічних злочинів та корупції в Управлінні переслідування Департаменту юстиції.
6. Звіт у справі направляється до Комітету НКК з нагляду за оперативною діяльністю.

Джерело: НКК, Департамент юстиції.

Організаційна структура НКК включає службу Комісара (голова комісії) та три функціональні департаменти – Департамент з оперативної роботи, Департамент із запобігання корупції і Департамент у зв'язках з громадськістю, які обслуговує Адміністративний підрозділ. Департамент з оперативної роботи отримує, розглядає та розслідує скарги, які містять звинувачення в корупції. Департамент із запобігання корупції вивчає практику і процедури урядових департаментів та державних органів, щоб обмежити можливості поширення корупції і підготувати рекомендації із запобігання корупції на запити приватних організацій. Департамент у зв'язках з громадськістю проводить освітню та роз'яснювальну роботу серед населення з метою інформування громадськості про небезпеку, яку становить корупція, та підвищення активності громадян у справі боротьби проти корупції. До складу Департаменту з оперативної роботи входять також Відділ захисту свідків, Відділ

міжнародних зв'язків, Відділ розслідування фінансової діяльності та Відділ комп'ютерної експертизи і досліджень (див. нижче схему організаційної структури).

Кадрові, освітні і матеріальні ресурси

Протягом першого року своєї діяльності НКК прийняла на роботу 369 працівників за результатами відкритого конкурсного відбору. Професійні кадри формувалися як із числа працівників різних національних установ, так і із службовців поліції Великобританії, а також із числа висококваліфікованих спеціалістів у галузі бухгалтерського обліку та інших галузей приватного сектора. Зараз штат НКК нараховує 1200 осіб (див. нижче схему організаційної структури).

На сьогоднішній день стаж роботи у Комісії більше половини співробітників НКК становить більше 10 років. Інтерес до роботи у цьому відомстві завжди був достатньо високим, тому з моменту свого заснування НКК ніколи не відчувала нестачі кадрів. Однією з причин цього, безумовно, є всебічна підтримка держави, серйозно зацікавленої в приборканні корупції, а також висока репутація НКК, яка стала результатом її успішної діяльності у реалізації покладених на неї повноважень і завдань.

За роки своєї діяльності НКК розробила ретельно продуману систему професійної підготовки своїх співробітників.

Основний курс професійної підготовки. На початку роботи в НКК усі нові співробітники проходять навчання за напруженим *вступним курсом* згідно з тим напрямком діяльності, яким їм доведеться займатися (наприклад, проведення розслідування, профілактика корупції, просвітницька діяльність). Після закінчення першої частини вступного курсу прийняті на роботу слідчі проходять річне стажування у слідчому підрозділі. Потім вони повертаються до Навчального центру для проходження другої частини навчання, яка головним чином присвячена практичним заняттям з проведення розслідувань. Після закінчення другого етапу навчання слідує річне стажування у суміжних підрозділах Комісії, щоб потім перейти до третьої частини навчання, яка охоплює поглиблені методики слідчої діяльності.

Підвищення кваліфікації. Підвищення кваліфікації охоплює такі предмети, як слідчі дії в області фінансів, методи проведення інтерв'ю, написання звітів та управлінські навички. Слідчі Департаменту оперативної роботи постійно проходять професійну перепідготовку відповідно до економічних умов, що швидко змінюються, технічного прогресу та останніх досягнень у сфері технологій проведення кримінального розслідування.²⁸ Беручи до уваги зростаючу кількість справ, що потребують знань у галузі фінансового аналізу та аналізу комп'ютерних даних, НКК підвищує рівень професійної підготовки своїх слідчих у таких сферах, як розслідування фінансової діяльності, комп'ютерний аналіз та експертиза, а також надає їм можливість обміну досвідом з правоохоронцями за кордоном.²⁹

Окрім професійного навчання, службовці також проходять курси з формування командного духу, вироблення лідерських якостей, управління стресом, швидкого реагування, підвищення ефективності своєї роботи. У зв'язку із швидким розвитком інформаційних технологій, Комісія надає своїм співробітникам можливість удосконалювати свої комп'ютерні знання (навчання роботі з програмним забезпеченням, усунення неполадок у програмному і апаратному забезпеченні, адміністрування мереж та забезпечення безпеки в галузі інформаційних технологій).

Співробітники НКК також проходять курси професійного навчання і менеджменту за кордоном.

²⁸ Wong, Andrew (2003 p.), "Anti-Corruption Strategy of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China", in *Controlling Corruption in Asia and the Pacific*, ОЕСР та Азіатський банк розвитку, с. 51-55.

²⁹ ICAC to Enhance Professional Training for Investigators, 1 травня 2006 р., Сінхуа, на сайті <http://www.chinaview.cn>.

Щодо бюджету НКК, на нього із заздністю дивляться багато антикорупційних відомств в усьому світі. Річний бюджет Комісії становить 85 млн. дол. США, тобто близько 12 дол. США на душу населення ОАР Гонконг.

Підзвітність

За роботою НКК наглядають чотири незалежні комітети, що мають консультативні функції, до яких входять лідери місцевих громад або шановані громадяни, призначені Головою уряду Особливого адміністративного району Гонконг:

- Консультативний комітет з боротьби проти корупції;
- Комітет із спостереження за оперативною діяльністю;
- Консультативний комітет із запобігання корупції;
- Громадський комітет щодо зв'язків з громадою.

Комітети дають рекомендації і пропозиції для покращення роботи Комісії, як з питань загальної політики Комісії, так і роботи її трьох функціональних департаментів. Крім того, НКК публікує щорічні звіти про свою діяльність, які можна знайти на сайті Комісії. Також у вільному доступі знаходяться оновлювані статистичні дані, що стосуються повідомлень про випадки корупції, порушень, пов'язаних з корупцією, у ході передвиборчої кампанії, інформація про судові процеси.

Практична діяльність та основні результати

Вставка 3. Стандарти діяльності, застосовувані НКК

Всі завдання реалізуються відповідно до "стандартів діяльності", згідно з якими кожен співробітник Комісії зобов'язаний:

- відреагувати на повідомлення про випадок корупції протягом 48 годин;
- відреагувати на повідомлення, яке не пов'язане з корупцією, протягом двох робочих днів;
- відповісти на запит про надання рекомендацій щодо запобігання корупції протягом двох робочих днів;
- відповісти на запит про проведення просвітницької роботи або про надання інформації, пов'язаної з корупцією, протягом двох робочих днів.

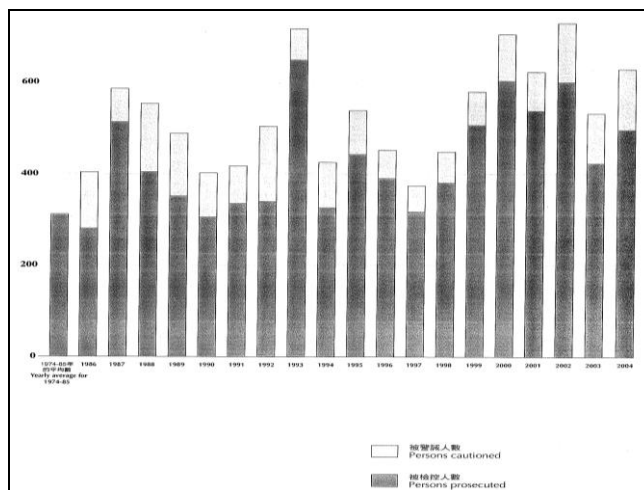
Отримання скарг про корупцію. За останні роки кількість скарг про випадки корупції, що подаються до НКК, коливається від 3500 до 4500 на рік, не враховуючи скарг, що подаються у зв'язку з проведенням виборів. У рік проведення виборів НКК обробляє від 200 до 700 таких повідомлень. Порівнюючи дані за 1975 та 2004 роки, можна помітити, що кількість скарг, які були подані на дії посадових осіб, особливо службовців поліції, значно скоротилася, але в той же час збільшилася кількість скарг, що стосуються зловживань в інших державних установах і у приватному секторі. Відділ з прийому повідомлень від громадян працює цілодобово. У 2004 році до відділу надійшло 5717 скарг і запитів.

Попереджувальне розслідування випадків корупції. Департамент з оперативної роботи, завданням якого є проведення слідства у справах про корупцію, – найбільший у структурі НКК. За останні роки співробітники Департаменту почали застосовувати тактику попереджувального розслідування з виявлення випадків корупції, які у протилежному разі могли залишитися непоміченими. З цією метою використовується стратегія, яка включає проведення різних слідчих заходів під прикриттям і більш широке та ефективне застосування інформаційних технологій.³⁰ У

³⁰ Wong (2003 p.)

результаті застосування цієї тактики було успішно розкрито велику кількість серйозних справ, пов'язаних з корупцією.³¹

Малюнок 1. Кількість осіб, яким було пред'явлено обвинувачення, та кількість осіб, які отримали попередження, у період з 1974 до 2004 рр.



□ Особи, які отримали попередження

■ Особи, яким було пред'явлено обвинувачення

Надання порад щодо запобігання корупції. Департамент із запобігання корупції щорічно проводить близько 300 досліджень, щоб допомогти урядові та державним органам у роботі з виявлення і усунення “слабких місць” в організаційній та управлінській структурі, які породжують правопорушення, пов'язані з корупцією. Консультативна група надає приватним організаціям на їх запит безкоштовні конфіденційні рекомендації з урахуванням індивідуального підходу. Крім того, Департамент у зв'язках із громадськістю проводить спеціальні освітньо-просвітницькі кампанії для різних цільових груп населення, у тому числі:

Державний сектор. Комісія проводить роботу спільно з Бюро цивільної служби (БЦС), у віданні якого знаходяться питання державної кадрової політики, ініціюючи програми, спрямовані на формування у працівників державних установ культури чесної поведінки. У січні 2004 року Комісія і БЦС розпочали спільну Програму підвищення моральних стандартів в органах державної служби, направлену на подальше зміцнення етики в структурі управління департаментів уряду. Близько половини усіх адміністративних установ країни подали заявки на проведення виїзних консультацій мобільної групи експертів НКК та БЦС для обговорення на місцях практичних питань, що стосуються етики поведінки державних службовців, і вироблення стратегії, необхідної для удосконалення ділової етики у власних департаментах. У форумі “Лідер 2005 – успіх як результат культури управління”, який проводився НКК і БЦС, взяли участь 1000 посадових осіб вищої та середньої ланки і лідерів ділової спільноти, які обговорювали ключові етичні проблеми у сфері управління.

Бізнес-спільнота. У середині 1990-х років Комісія почала кампанію з формування ділової етики, у якій взяли участь більше 2000 зареєстрованих на фондовій біржі найбільших компаній, професійних і галузевих асоціацій. У результаті, 70% організацій, з якими НКК встановила контакт, розробили і запровадили корпоративні кодекси етики поведінки. У 1995 році, за підтримки шістьох найбільших торгових палат, був створений Гонконзький центр з розвитку етики, який покликаний

³¹ ICAC (2004 p.), *Річний звіт 2004 р.*, с. 32.

сприяти ширшому впровадженню принципів ділової етики в бізнес-спільноті в довгостроковій перспективі. Поряд з цим, регулярно проводяться семінари і тренінги на антикорупційну тематику для менеджерів та працівників, зайнятих у різних сферах, у тому числі у сфері фінансових послуг, будівництві та туризмі, і для таких спеціалістів, як бухгалтери, інженери, експерти, архітектори.

Молодь. Для забезпечення спадкоємності ідеалів моральності у суспільстві, Комісія приділяє велику увагу поширенню принципів чесності і непідкупності серед молодого покоління. З цією метою налагоджуються контакти з молодими людьми, партнерство з молодіжними організаціями, районними організаціями, школами й університетами. Окрім лекцій у школах, ширше використовуються такі інтерактивні засоби, як, наприклад, театралізовані вистави або проекти “Зроби сам”, у ході яких учні готують власні відео-презентації.

Вставка 3. Боротьба проти корупції на об’єктах інфраструктури Гонконгу

- Одним із найбільш відомих та масштабних проєктів НКК стала участь у будівництві нового аеропорту в Гонконзі. Програма будівництва аеропорту включала освоєння величезної території, будівництво мостів та залізничних шляхів, тунелю під затокою, швидкісних магістралей та житлового масиву. У ході реалізації цього мега-проєкту суспільного розвитку НКК упровадила тактику, спрямовану на запобігання корупції. Робота почалася ще на стадії розроблення законодавства, щоб у ньому знайшли своє відображення механізми запобігання корупції. Персонал агентства підтримував тісні зв’язки з усіма старшими управліннями організацій, які брали участь у реалізації проєкту, щоб надавати їм рекомендації на всіх стадіях розроблення і реалізації проєкту.

Джерело: НКК.

Просвітницька робота і підвищення поінформованості суспільства про корупцію. При виконанні покладених на неї завдань НКК тісно співпрацює з відповідними громадськими інституціями та неурядовими організаціями, використовуючи різні методи для проведення просвітницької роботи із запобігання корупції та формування у суспільстві нетерпимості до корупції.

Там, де особистий контакт не можливий, на допомогу приходять засоби масової інформації, котрі також є потужним засобом інформування громадян про шкоду корупції. Щорічно Департамент у зв’язках із громадськістю випускає соціальну рекламу на актуальні теми, з метою привернути увагу суспільства до діяльності НКК. Департамент також активно використовує ресурси Інтернету для розміщення інформації та звітів про проведену Комісією роботу.

Окрім головного веб-сайту (www.icac.org.hk), Департамент розробив ще три Інтернет-сторінки: сторінка Гонконзького центру розвитку етики (www.icac.org.hk/hkedc), адресована бізнес-спільноті; сторінка *Тінсленд* (www.icac.org.hk/teensland), призначена для молоді; веб-сайт для викладачів, присвячений викладанню норм етики (www.icac.org.hk/me). Починаючи з червня 2004 р., в Інтернеті працює аудіовізуальна платформа, новинний канал НКК, який поширює найсвіжішу інформацію, використовуючи мультимедійні продукти. Крім того, великою популярністю у телеглядачів користуються серіали, що їх НКК випускає кожні 2 – 3 роки. У 2004 році кожну з п’яти серій телефільму “Слідчі НКК - 2004” подивилися у середньому 1,5 млн. людей.

Контактна інформація

Незалежна комісія проти корупції

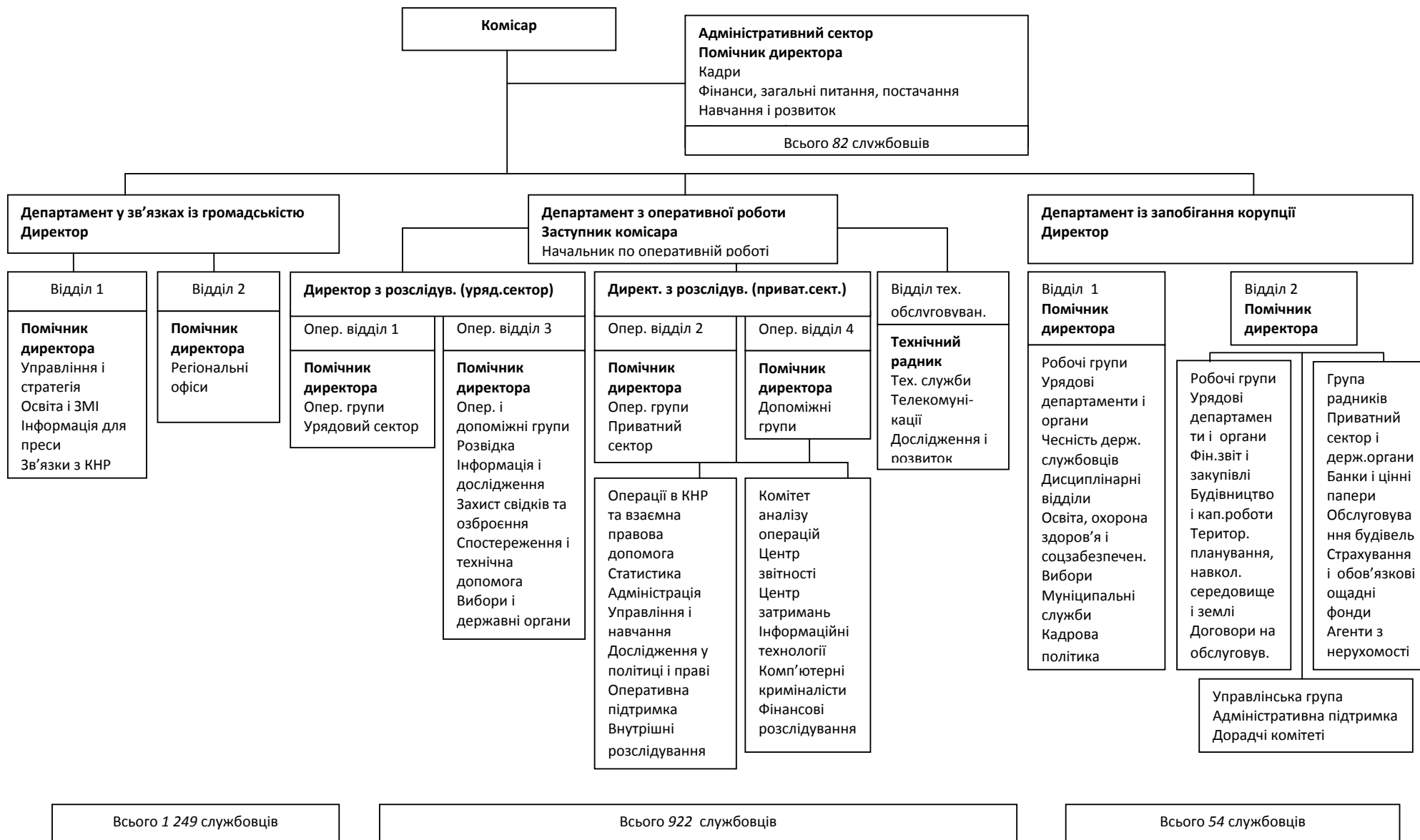
The Independent Commission against Corruption (ICAC)

SAR Hong Kong

Ел. пошта: general@icac.org.hk

Адреса в Інтернеті: <http://www.icac.org.hk>

Малюнок 2. Організаційна структура НКК



Сінгапур: Бюро з розслідування корупційної діяльності

Бюро з розслідування корупційної діяльності (БРКД/СРІВ) було засновано в Сінгапурі в 1952 році як незалежний антикорупційний орган. До його завдань входять попередження і розслідування злочинів, пов'язаних з корупцією, як у державному, так і у приватному секторі. До основних функцій БРКД належать отримання і розслідування скарг про можливі випадки корупції, розслідування протизаконних дій і зловживань службовими повноваженнями, вчинених публічними службовцями, яких підозрюють у корупції, а також запобігання корупції з урахуванням результатів аналізу практики та порядку роботи публічних установ, щоб звести до мінімуму можливості для корумпованих дій.

Загальні відомості

Сінгапурське Бюро з розслідування корупційної діяльності (БРКД) було засновано в 1952 році як незалежний орган, який здійснює функції попередження корупції і боротьби проти неї. Бюро було створено на базі іншого органу – підрозділу сінгапурської поліції, відомого як Антикорупційний відділ. До 1952 року всі справи про корупцію розслідувалися зусиллями цього невеликого підрозділу.

Головною причиною створення БРКД став той факт, що у 1940-х - на початку 1950-х років корупція стала частиною повсякденного життя громадян Сінгапуру. Для розслідування усіх випадків корупції Уряд Сінгапуру створив незалежний орган, який не належав до структури поліції і якому були надані слідчі повноваження. На початку своєї діяльності БРКД стикнулося з низкою проблем. Через недосконалість антикорупційного законодавства збирання доказів у справах про корупцію було ускладненим. Інша проблема полягала у відсутності довіри до роботи Бюро з боку громадськості. Громадяни відмовлялися співпрацювати із БРКД, не вірили в ефективність його роботи і боялися помсти.

Як зазначають у БРКД, ситуація кардинально змінилася у 1959 році з приходом до влади нового уряду. Проти корумпованих чиновників були вжиті рішучі заходи і багато високопоставлених чиновників, викритих у хабарництві, були звільнені із своїх посад. Рейтинг довіри до діяльності БРКД відразу зріс після того, як громадяни пересвідчилися у щирості заяв уряду про намір перемогти корупцію.

У 1960-ті роки в Сінгапурі були прийняті важливі закони проти корупції. Зокрема, був ретельно доопрацьований Закон “Про запобігання корупції”. БРКД були надані додаткові слідчі повноваження. Нове законодавство також посилило відповідальність за вчинення злочинів, пов'язаних з корупцією. Згідно з чинним положенням Розділу 241 Закону “Про запобігання корупції”, сьогодні БРКД має усі необхідні повноваження для боротьби проти корупції. У 1989 році був прийнятий Закон “Про корупцію (про конфіскацію майна у справах про корупцію)”. Цей правовий акт надав суду право заморожувати та вилучати майно й активи осіб, помічених у правопорушеннях, пов'язаних із корупцією. У 1999 році замість Закону “Про корупцію” був прийнятий новий Закон “Про корупцію, торгівлю наркотиками та інші важкі злочини (про конфіскацію майна у справах про корупцію)”. Крім того, було прийнято нове законодавство у сфері боротьби проти легалізації доходів від злочинної діяльності з наданням суду аналогічних повноважень з блокування фінансових рахунків і активів та конфіскації майна.³²

Правовий статус і організаційна структура

БРКД діє на підставі Розділу 241 Закону “Про запобігання корупції”, який надає повноваження з проведення розслідування. БРКД є незалежним державним органом. До його

³² Див. посилання БРКД за адресою: <http://www.cpi.gov.sg/aboutus.htm>.

функцій входить проведення розслідування і попередження корупції у державному та приватному секторах Сінгапуру.

БРКД виконує такі основні функції:

- отримання і розгляд скарг, у яких йдеться про підозри в корупції;
- розслідування випадків протизаконних дій і неправомірної поведінки службовців державних установ, які можуть бути пов'язані з корупцією;
- запобігання корупції шляхом вивчення практики і процедур діяльності державних установ з метою зведення до мінімуму можливостей для корумпованої діяльності.

Повноваження БРКД поширюються тільки на проведення розслідування корупційних правопорушень, які стосуються хабарництва. Інші економічні злочини (наприклад, викрадення державного майна) належать до юрисдикції Департаменту з економічних справ у складі Поліції Сінгапуру. БРКД проводить розслідування правопорушень, на які поширюється Закон “Про запобігання корупції”, а повноваження з кримінального переслідування зберігаються за Генеральним прокурором. Суди здійснюють відправлення правосуддя.

Незважаючи на те, що відповідно до Закону “Про запобігання корупції” основна функція БРКД полягає у розслідуванні справ про корупцію, воно також має право ініціювати розслідування будь-якого іншого важкого кримінального правопорушення, яке було виявлене під час проведення розслідування справи про корупцію.

Окрім розслідування справ про корупцію, другим напрямком діяльності Бюро є попередження корупції. БРКД вивчає методи роботи схильних до корупції державних органів з метою виявлення «слабких місць» всередині існуючої адміністративної системи, які могли б сприяти появі корупції, хабарництва і несумлінної практики, і направляє керівникам департаментів рекомендації з ужиття заходів, спрямованих на усунення недоліків і запобігання корупції. Крім того, співробітники Бюро регулярно проводять лекції і семінари для державних службовців, особливо для тих, які взаємодіють із громадськістю у таких питаннях, як приховані аспекти корупції та методи їх подолання.

До обов'язків БРКД також входить проведення перевірки випадків несумлінної практики серед державних службовців та інформування керівників відповідних державних установ про такі випадки у поведінці їхніх підлеглих для вживання заходів дисциплінарного впливу. Бюро відповідає за забезпечення дотримання принципів непідкупності у сфері державної служби і стимулювання добросовісного ведення ділових операцій у приватному секторі.

Згідно із Законом “Про запобігання корупції” на БРКД покладаються такі повноваження³³:

Право на арешт. Директор або будь-який спеціальний слідчий БРКД без постанови суду можуть затримати будь-яку особу, яка має відношення до вчинення правопорушення, передбаченого Законом “Про запобігання корупції”, або на яку була подана обґрунтована скарга, або відносно якої було отримано надійну інформація, або існують обґрунтовані підозри щодо її участі у вказаних злочинах. Під час проведення арешту Директор або спеціальний слідчий мають право піддати зазначену особу обшукові і вилучити всі виявлені у неї предмети, якщо є підстави вважати, що вони отримані в результаті злочинної діяльності і можуть бути використані в якості доказів злочину.

³³ Див. також: Закон “Про запобігання корупції” за адресою: http://statutes.agc.gov.sg/non_version/cgi-bin/cgi_retrieve.pl?actno=REVED-241&doctype=PREVENTION%20OF%20CORRUPTION%20ACT%0a&date=latest&method=part

Повноваження на проведення розслідування. Ці повноваження застосовуються у справах щодо таких правопорушень:

(а) порушення Кримінального кодексу, наприклад, отримання державним службовцем будь-якої коштовної речі, без відшкодування, від особи, причетної до будь-якої діяльності або транзакції, яка здійснюється цим державним службовцем, а також отримання подарунків, сприяння правопорушникові в ухиленні від правосуддя, передача подарунку або майна у якості винагороди за сприяння правопорушникові в ухилянні під правосуддя, отримання подарунку за надання допомоги у привласненні вкраденого майна або за наявності змови, спроби чи підбурювання вчинити таке правопорушення;

(б) порушення Закону “Про запобігання корупції”. Директор або спеціальний слідчий мають право без санкції прокурора застосовувати, у повному обсязі або частково, свої повноваження на проведення слідчих дій у зв’язку з будь-яким правопорушенням, передбаченим Кримінально-процесуальним кодексом.

Особливі повноваження на проведення розслідування. Якщо, на думку прокурора, є справедливі підстави підозрювати, що було вчинено порушення Закону “Про запобігання корупції”, він має право своєю постановою уповноважити Директора БРКД або будь-якого офіцера поліції на проведення розслідування цієї справи з використанням методів або заходів, зазначених у цій постанові. У віданні БРКД знаходиться виключно розслідування справ, пов’язаних з корупцією, у тому числі давання або отримання хабарів у Сінгапурі. БРКД розслідує злочини, передбачені Законом “Про запобігання корупції”; пред’явлення обвинувачення та ухвалення вироку у справі є прерогативою, відповідно. Генерального прокурора і суду.

Особливі повноваження, передбачені постановою, можуть включати надання доступу до інформації про будь-який банківський рахунок, а також рахунок в акціях, кредитний рахунок або будь-який інший рахунок, або будь-який сейф для зберігання коштовностей у будь-якому банку. Такі повноваження є достатніми для слідчого, щоб вимагати від будь-якої особи розкриття або надання будь-яких відомостей, інформації про рахунки, видачі документів або предметів, які можуть знаходитися у межах наданих йому повноважень. Відмова будь-якої особи у наданні такої інформації, видачі предметів або документів уповноваженій особі є правопорушенням і карається штрафом у розмірі не більше 2 тис. дол. США та/або позбавленням волі строком до одного року.

Слідчі дії, санкціоновані прокурором. У разі вчинення будь-якого правопорушення, передбаченого будь-яким іншим законодавством, прокурор своєю постановою надає Директорові або спеціальному слідчому БРКД усі або деякі повноваження у зв’язку з поліцейським розслідуванням, передбачені Кримінально-процесуальним кодексом.

Право прокурора ініціювати перевірку банківських облікових книг. У тих випадках, коли є достатні підстави вважати, що інформація про правопорушення, передбачене Законом “Про запобігання корупції” або відповідним розділом кримінального кодексу, про змову, спробу або підбурювання вчинити такий злочин з боку особи, яка перебуває на службі в уряді або у будь-якому його підрозділі, або у будь-якому державному органі, може міститися в банківських документах, що стосуються цієї особи, її подружжя, дітей або особи, яку прокурор має підстави вважати довіреною особою або представником такої особи, Прокурор своєю постановою уповноважує Директора або спеціального слідчого БРКД, зазначеного у постанові, або офіцера поліції у ранзі не нижче помічника начальника, провести перевірку будь-яких банківських документів. Директор, спеціальний слідчий БРКД або офіцер поліції, яким надані відповідні повноваження, мають право у будь-який розумний час отримати доступ до документації банку, зазначеного у постанові, перевірити облікові книги, а також зняти копії з будь-яких записів, що містяться у цих книгах, якщо вони стосуються цієї справи.

Право прокурора на отримання інформації. Відповідно до вищезазначених підстав, прокурор, попри наявність будь-якого іншого законодавства про таємницю інформації, яка оберігається законом, шляхом направлення письмового повідомлення може:

(а) вимагати від будь-якої особи перерахувати у письмовій формі під присягою все рухоме і нерухоме майно, яке знаходиться у користуванні або належить йому самому або його чоловікові/дружині, дітям, із зазначенням дати придбання кожної одиниці такого майна та способу його придбання (купівля, дарування, успадкування за законом або заповітом, інше);

(б) вимагати від будь-якої особи надати відомості у письмовій формі під присягою про будь-які грошові кошти, які протягом зазначеного у повідомленні періоду часу були вивезені за межі Сінгапуру особисто цією особою, його чоловіком/дружиною або дітьми;

(с) вимагати від будь-якої особи перерахувати у письмовій формі під присягою все рухоме і нерухоме майно, яке знаходиться у власності або володінні цієї особи, якщо прокурор має достатньо підстав вважати, що така інформація може допомогти розслідуванню;

(д) вимагати від податкового інспектора надати, як зазначено у повідомленні, всю наявну у нього інформацію, яка стосується цієї особи, його чоловіка/дружини або дітей, а також надати або передати будь-який документ, що знаходиться у розпорядженні або віданні податкового інспектора, або засвідчену копію будь-якого документа, зазначеного у повідомленні, який стосується цієї особи, його чоловіка/дружини або дітей;

(е) вимагати від особи, яка очолює будь-який державний департамент, відомство або установу, а також від президента, голови, адміністратора або керівника будь-якого державного органу надати будь-який документ, що знаходиться у його віданні або розпорядженні, або засвідчену копію документа, зазначеного у повідомленні;

(ф) вимагати від керуючого будь-яким банком надати на запит прокурора копії рахунків, які є у цьому банку і які належать цій особі, її чоловікові/дружині або дітям.

Відповідно до вищевикладених положень, особа, якій адресовано прокурорський запит, незважаючи на таємницю інформації, що охороняється законом, або надану під присягою обіцянку про нерозголошення відомостей, зобов'язана точно і у зазначений термін виконати вимоги припису.

Відмова від виконання або невиконання припису будь-якою особою вважається правопорушенням і карається штрафом та/або позбавленням волі строком не більше одного року.

Право на обшук і вилучення. У тих випадках, коли в результаті надходження або отримання на запит інформації у судді або Директора БРКД є достатньо підстав вважати, що у певному місці знаходяться документи, які містять докази або відомості про наявність будь-якого предмета або майна, що стосується перерахованих вище злочинів, суддя або Директор можуть видати ордер, за яким слідчий БРКД або офіцер поліції у ранзі не нижче інспектора мають право на безперешкодне проникнення до будь-якого приміщення (якщо необхідно, із застосуванням сили), для проведення обшуку, вилучення та утримання будь-якого документа, предмета або майна.

Участь Бюро у реформі державної служби. БРКД є активним учасником реформ, розпочатих у травні 1995 року в рамках широкої ініціативи під загальним девізом “Державна служба у двадцять першому столітті”. Метою Бюро є удосконалення механізмів контролю за розслідуванням злочинів, у першу чергу, за рахунок впровадження індикаторів діяльності. Ці індикатори включають “еластичні показники”, спрямовані на “швидке і точне реагування”, удосконалення системи управління справами, розширення обміну думками, а також повний перегляд усього слідчого процесу відповідно до вимог стандартів ISO 9000 Міжнародної організації із стандартизації (МОС). Велика увага приділяється особистому зростанню співробітників за рахунок створення умов для просування по службі і підвищення кваліфікації. Зусилля Бюро у цьому напрямку були нагороджені державною нагородою. У Бюро прагнуть створити організаційну

культуру, засновану на дотриманні таких принципів, як цілеспрямованість, ефективне управління, зорієнтоване на результати, відданість, сміливість, новаторство, неупередженість та згуртованість. Система оцінки “рівного рівним” та регулярні опитування персоналу з метою виявлення думки службовців про роботу Бюро сприяють дотриманню принципів, у тому числі і керівним складом відомства. Всі ці заходи призвели до того, що нині БРКД – це злагоджено працюючий, ефективний державний орган із високими показниками діяльності (див. нижче статистику розслідувань).³⁴

Підзвітність

БРКД підпорядковується безпосередньо Канцелярії Прем'єр-міністра. Очолює Бюро Директор, який прямо підзвітний Прем'єр-міністрові. Наскільки відомо, при Бюро не існує жодних зовнішніх консультативних або спостережних органів, які б здійснювали нагляд за його діяльністю.

Кадрові, професійні та матеріальні ресурси

Директор БРКД призначається безпосередньо Президентом Сінгапуру. Кабінет Міністрів або будь-який член Кабінету, який діє на підставі наданих Кабінетом загальних повноважень, можуть запропонувати Президентові кандидатуру Директора БРКД. Проте, Президент за власним розсудом може відмовитися від призначення цієї кандидатури або відкликати її, якщо він не згоден із пропозицією або рекомендацією. Крім того, Президент призначає заступника Директора БРКД. Він також затверджує штатний розклад і призначає помічників Директора та спеціальних слідчих. Він має право призначити таку кількість помічників Директора та спеціальних слідчих, яку визнає необхідною.

Права і обов'язки Директора БРКД, надані йому відповідно до Закону “Про запобігання корупції”, за його наказом або розпорядженням можуть здійснюватися заступником або помічниками Директора Бюро. Заступник Директора та помічники Директора Бюро мають право здійснювати повноваження, які надаються спеціальному слідчому відповідно до Закону “Про запобігання корупції”. Директор БРКД, заступник Директора, помічники Директора та спеціальні слідчі Бюро є публічними службовцям відповідно до поняття, яке міститься у Кримінальному кодексі. Наказ про призначення на посаду, підписаний Директором, видається на кожного співробітника Бюро.

Практична діяльність та її основні напрямки

Чотири основні принципи боротьби проти корупції. Робота Бюро ґрунтується на чотирьох основних принципах боротьби проти корупції, до яких належать: ефективна правоохоронна діяльність, антикорупційне законодавство, відправлення правосуддя і адміністрація.

Стратегія, яка охоплює такі аспекти, як діяльність органів кримінальної юстиції, законодавство, судова система і адміністративні заходи з боротьби проти корупції, була прийнята Сінгапуром у перші роки після набуття ним незалежності в 1959 році. У різні роки у Сінгапурі започатковувалися нові ініціативи, які прискорювали хід реформ. Слідчим були надані ширші повноваження, до чинного законодавства було внесено необхідні зміни, які дозволили усунути прогалини в законодавстві і полегшили виявлення правопорушників та притягнення їх до відповідальності, що призвело до підвищення ефективності системи судочинства і відправлення правосуддя. Підпорядкованість безпосередньо Прем'єр-міністрові є гарантією незалежності БРКД від можливого недобросовісного впливу ззовні і виключає прояв надмірної прихильності до будь-якого урядового органу, міністерства або державної установи з боку БРКД. Здійснюючи свою діяльність під контролем канцелярії Прем'єр-Міністра, Бюро на практиці змогло реалізувати принципи неупередженості та рівності усіх перед законом і судом. Структурна відокремленість

³⁴ Chua Cher Yak, Сінгапурська програма боротьби проти корупції за трьома напрямками: правоохоронна діяльність, законодавство та судочинство за адресою: www1.oecd.org/daf/asiacom/pdf/nl02-cpib.pdf.

БРКД надала можливість його співробітникам проводити розслідування стосовно міністрів і високопосадовців.

Програми реформ проводилися Урядом “зверху до низу”.³⁵ Особистий приклад Уряду Сінгапуру сприяв підвищенню морального авторитету руху з боротьби проти корупції. Через чотири десятиліття можна сказати, що в Сінгапурі стан справ у сфері корупції знаходиться під контролем. Організація “Трансперенсі Інтернешнл” включає Сінгапур до числа п’яти країн з найнижчим рівнем корупції у світі³⁶, а Агентство з політичних та економічних ризиків у своєму звіті по країнах Азії, який вийшов у 1995 році, називає Сінгапур країною з найменшим рівнем корупції.

Політична воля є наріжним каменем зусиль з боротьби проти корупції. За оцінками БРКД, поєднання ефективної роботи органів кримінальної юстиції, антикорупційних законів, судової системи і адміністративних заходів є необхідними для ефективної боротьби проти корупції, якщо в її основі лежить тверда політична воля.

Вставка 4. Чотири основні принципи боротьби проти корупції у Сінгапурі

Ефективна робота кримінальної юстиції
Ефективне антикорупційне законодавство
Ефективне судочинство
Ефективна адміністрація

Джерело: БРКД.

Контактна інформація

Бюро з розслідування корупційної діяльності
Corrupt Practices Investigation Bureau
2 Lengkok Bahru
Singapore 159047
Факс: + 65 62 700320
Адреса в Інтернеті: <http://www.cpiib.gov.sg>

Джерела:

1. Chua Cher Yak, Singapore’s three-pronged program to combat corruption: enforcement, legislation: www1.oecd.org/daf/asiacom/pdf/nl02-cpiib.pdf, 14 October 2004
2. CPIB: About Us: <http://www.cpiib.gov.sg/aboutus.htm>
3. http://statutes.agc.gov.sg/non_version/cgi-bin/cgi_retrieve.pl?actno=REVED-241&doctitle=PREVENTION%20OF%20CORRUPTION%20ACT%0a&date=latest&method=part

³⁵ Chua Cher Yak, Сінгапурська програма боротьби проти корупції за трьома напрямками: правоохоронна діяльність, законодавство і судочинство, www1.oecd.org/daf/asiacom/pdf/nl02-cpiib.pdf.

³⁶ www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.

Литва: Спеціальна служба розслідувань

Спеціальна служба розслідувань Литви (Specialiųjų tyrimų tarnyba – STT) – це багатоцільовий орган з боротьби проти корупції, який заснований у 2000 році і має широкі повноваження з розслідування злочинів, пов'язаних з корупцією, а також здійснення діяльності у сфері попередження корупції і просвітницької роботи. Організаційно STT є незалежним органом, підзвітним Президентові Литовської Республіки і Парламентові. Окрім правоохоронних повноважень, STT виконує превентивні і просвітницькі функції, а також здійснює координацію та забезпечує виконання Національної програми боротьби проти корупції. Проте, правоохоронна функція є визначальною у діяльності STT. У 2006 році штат STT, включно з центральним офісом та регіональними управліннями, нараховував 215 осіб – переважно співробітників слідчих відділів. STT вважається одним із небагатьох успішних органів, створених за гонконзькою моделлю.

Загальні відомості

Після відновлення незалежності у 1990 році та до вступу до Європейського Союзу і НАТО у 2004 році Литві вдалося створити в країні систему боротьби проти корупції, яка нині є однією із найкращих в Європі. В основі її діяльності лежить комплексний підхід, що поєднує превентивну і репресивну функції, правові і організаційні заходи. Причиною такого успіху, серед іншого, стала політична відданість керівництва Литви боротьбі проти корупції протягом багатьох років, заохочення ззовні та вимоги з проведення відповідних реформ, необхідних для вступу до Європейського Союзу, членство Литви у міжнародних антикорупційних моніторингових механізмах, наприклад, у ГРЕКО Ради Європи. Важливим стимулом до проведення законодавчої реформи стало приєднання Литви до міжнародних угод у сфері боротьби проти корупції, участь у різних програмах технічного співробітництва та оцінювання рівня корупції, у тому числі тих, що здійснюються ОЕСР.

Спеціальна служба розслідувань була створена в 1997 році в структурі Міністерства внутрішніх справ; вона виконувала функції із запобігання та боротьби проти корупції у публічному секторі.³⁷ Визнаючи необхідність комплексного підходу до боротьби проти корупції, заснованого на всебічному підході, який включає покарання, попередження і просвіту, литовське керівництво звернулося до досвіду інших країн і зупинило свій вибір на популярній *гонконзькій моделі*. У 2000 році був прийнятий Закон “Про спеціальну службу розслідувань”, який заклав правові підстави діяльності STT як незалежної інституції з широким переліком повноважень у сфері розслідування і запобігання злочинів, пов'язаних з корупцією. Спираючись на матеріальну базу і кадрові ресурси свого попередника (органу в складі МВС), нова установа розпочала роботу вже через три місяці після прийняття закону.

STT була задумана, як головний антикорупційний орган для виявлення, розслідування і попередження правопорушень, пов'язаних із корупцією, проведення просвітницьких програм у сфері боротьби проти корупції та забезпечення координації антикорупційних дій між різними державними структурами, а також для зв'язку із громадянським суспільством та приватним сектором і координування антикорупційної стратегії на національному та регіональному рівнях. До завдань STT входить створення національної системи запобігання корупції, удосконалення законодавчої бази у цій сфері, збирання і аналіз даних про корупцію та розвиток міжнародних зв'язків у сфері боротьби проти корупції.³⁸

³⁷ ГРЕКО (2002 р.), *Перший раунд оцінювання, Звіт про оцінювання стану в Литві*, Страсбург, 8 березня 2002

р.

³⁸ У тому ж документі.

Проте, СТТ – це лише найпомітніша частина складної законодавчої та організаційної системи боротьби проти корупції в Литві. Національна антикорупційна програма, схвалена Парламентом (Сеймом) у 2002 році, заклала підвалини боротьби проти корупції, які спираються на три принципи: вживання превентивних заходів, проведення розслідування та притягнення до відповідальності, просвітницька діяльність. Програма є всеосяжним документом, що нараховує близько 200 пунктів з переліком конкретних заходів, які мають бути реалізовані до 2007 року. У ній також закладені механізми моніторингу і аналізу, необхідні для проведення регулярного оновлення заходів і перегляду пріоритетів. Програма також передбачає вироблення антикорупційних стратегій на рівні окремих галузей та інституцій. Завданню запобігання корупції на загальному і стратегічному рівнях слугує Закон “Про запобігання корупції”, прийнятий у 2001 році. Заходи з боротьби проти корупції та забезпечення прозорості також регулюються іншими законами й нормативними актами, які охоплюють всі аспекти попередження корупції: запобігання конфліктові інтересів, декларування майна, етика поведінки та прозорість публічної служби, запобігання легалізації доходів від злочинної діяльності та фінансовий контроль за цільовим використанням державних коштів.

Окрім Спеціальної служби розслідувань, у Литві існує низка інших спеціалізованих установ, які беруть участь у боротьбі проти корупції:

Центральна комісія з етики (ЦКЕ/СІЕС). Центральна комісія з етики була створена у 1999 році в якості незалежного органу, підзвітного Сейму, у складі п’яти членів (Президент Литовської Республіки, Голова Сейму та Прем’єр-Міністр призначають по одному члену комісії, ще двох призначає міністр юстиції), яким допомагає невеликий постійно діючий секретаріат. Згідно із Законом “Про узгодження публічних і приватних інтересів” та Законом “Про запобігання корупції”, Центральна комісія з етики є основним органом з контролю у сфері запобігання конфліктам інтересів стосовно службовців вищого рангу. На неї також покладено функції головного органу з проведення аналізу етичних проблем, з якими стикаються публічні службовці, надання експертизи та підготовка відповідних рекомендацій, що стосуються програм боротьби проти корупції, і удосконалення законодавства в цій сфері. Комісія отримує і в межах своєї компетенції розглядає скарги, що надходять від населення, і на підставі отриманої інформації може ініціювати проведення розслідування. При проведенні розслідування в межах своїх повноважень, члени Комісії мають право доступу до інформації та документів будь-яких організацій і можуть передавати матеріали до органів прокуратури й суду.

Парламентська комісія з боротьби проти корупції (ПКБК/САСС). Комісія заснована у 2001 році і є органом литовського парламенту. Права і обов’язки комісії регулюються Законом “Про парламентську комісію з боротьби проти корупції” і включають здійснення моніторингу ходу виконання Національної антикорупційної програми, заслуховування звітів різних установ про виконану роботу у сфері боротьби проти корупції, проведення аналізу та обговорення пропозицій щодо зміни законодавства у сфері корупції та у сфері інших економічних і фінансових злочинів. Комісія також отримує скарги громадян і має право звернутися за документами та експертною підтримкою до будь-якої державної установи; запрошувати державних службовців, у тому числі тих, що знаходяться у відставці, для давання пояснень у справах, які знаходяться на її розгляді, а також рекомендувати іншим органам проведення перевірок для розгляду питань, що входять до їхньої компетенції.

Міжвідомча комісія з координації боротьби проти корупції (МККБК/ІССFC). Комісія, яка не є постійно діючим органом, була створена при Уряді Литовської Республіки у 2003 році і має у своєму складі високопосадових представників міністерств та інших відомств, наприклад, представників СТТ, які періодично проводять свої засідання для аналізу та обговорення зусиль з координування реалізації Національної антикорупційної програми, а також діяльності центральних і регіональних державних органів та відомств у сфері запобігання та виявлення порушень законодавства, пов’язаних із корупцією.

Департамент організованої злочинності та корупції у складі Генеральної прокуратури (ДБКОЗ/DOCC). До юрисдикції ДБКОЗ, спеціалізованої служби з проведення кримінального переслідування, входить порушення та здійснення кримінального переслідування у справах, пов'язаних із корупцією або організованою злочинністю; проведення, координування або нагляд за досудовим розслідуванням у таких справах. Спеціальні підрозділи прокурорської служби, що спеціалізуються на боротьбі проти корупції і організованої злочинності, були створені ще в 1993 році. Подальша реорганізація в 2001 році призвела до утворення ДБКОЗ, відокремленого департаменту в складі Генеральної прокуратури. До складу ДБКОЗ входять п'ять регіональних відділень, створених у складі відповідних регіональних прокурорських службах.

І, насамкінець, до системи органів, які здійснюють боротьбу проти корупції, входять спеціалізовані правоохоронні органи в структурі Міністерства внутрішніх справ або Уряду Литви – Служба з розслідування фінансових злочинів, Поліцейське управління розслідувань у сфері організованої злочинності та Департамент державної безпеки, повноваження котрих частково збігаються з повноваженнями Спеціальної служби розслідувань.

Однак, незважаючи на те, що протягом останнього десятиліття поява у Литві такої достатньо складної організаційно-правової системи дала свої позитивні результати і призвела до покращення стану, корупція, безперечно, залишається серйозною проблемою, яка стоїть перед приватним бізнесом, простими громадянами та суспільством взагалі. Цей факт неодноразово відзначався у низці досліджень та оглядів, які проводилися в останні роки міжнародними моніторинговими організаціями, міжнародними і литовськими неурядовими організаціями та литовською владою.³⁹

Правовий статус і організаційна структура

СТТ діє на підставі Закону “Про спеціальну службу розслідувань” від 2000 року, який визначає її правовий статус, основні цілі і функції, організаційну структуру, джерела фінансування, підзвітність, права і обов'язки її службовців. Положення про завдання СТТ також містяться в Законі “Про запобігання корупції”, а слідчі повноваження передбачені Законом “Про оперативно-розшукову діяльність” та Кримінально-процесуальним кодексом.

Згідно із статтею 2 Закону “Про спеціальну службу розслідувань”, СТТ є “державним правоохоронним органом, який діє на підставі закону, підзвітний Президентові Республіки і Сейму, здійснює виявлення та розслідування злочинів, пов'язаних із корупцією, а також розробляє і впроваджує заходи, спрямовані на запобігання корупції”.

У Законі також міститься визначення корупції. Це діяння, яке полягає у “спонуканні, прямому чи непрямому, вимозі або прийнятті публічним службовцем або особою, яка має рівноцінний статус, будь-якого майна або іншої вигоди (у вигляді подарунку, послуги, обіцянки, привілею) для себе особисто або для третіх осіб за вчинення певних дій, які входять до його посадових обов'язків, або його бездіяльність; а також дії або бездіяльність публічного службовця або особи, яка має рівноцінний статус, з метою отримання майнової або особистої вигоди для себе або третіх осіб; прийняття такої вигоди; а також пропонування або надання особі, яка перебуває на публічній службі або займає аналогічну посаду, матеріальної або особистої вигоди (у вигляді подарунку, послуги, обіцянки, привілею) в обмін на вчинення нею певних дій, які входять до переліку її посадових обов'язків, або бездіяльність; а також посередництво у вчиненні зазначених у

³⁹ Європейська комісія (2003 р.), *Доповідь про комплексний моніторинг процесу підготовки Литви до приєднання*; ГРЕКО (2002 та 2005 рр.), *Доповідь про оцінювання стану в Литві, доповіді про перший та другий раунди оцінювання*; Інститут “Відкрите товариство” (2002 р.), *Моніторинг процесу приєднання до ЄС: корупція і антикорупційна політика*; Організація “Трансперансі Інтернешнл”, Відділення у Литві, (2004 та 2005 рр.), *Карта корупції в Литві: опитування думки населення та підприємців про корупцію і досвід розгляду справ про корупцію*.

цьому параграфі діянь”. Це визначення відіграє важливу роль, оскільки воно визначає “юрисдикцію” СТТ з точки зору покладених на неї завдань.

Відповідно до статті 8 Закону, СТТ виконує такі функції:

- здійснює діяльність, спрямовану на виявлення та запобігання кримінальних правопорушень, пов’язаних з корупцією;
- проводить досудове розслідування у кримінальних справах, пов’язаних з корупцією;
- співпрацює з іншими правоохоронними органами відповідно до законодавства;
- збирає, зберігає, аналізує та підсумовує інформацію про корупцію та пов’язані з нею соціально-економічні явища;
- на підставі наявної інформації розробляє та вживає превентивні й інші заходи, спрямовані на зниження корупції;
- спільно з іншими правоохоронними органами реалізує програми із запобігання злочинності і боротьби проти неї;
- не менше двох разів на рік подає Президентові Литовської Республіки та Голові Сейму письмовий звіт про результати діяльності Служби і подає пропозиції щодо підвищення ефективності своєї роботи.

Стаття 15 Закону “Про запобігання корупції” надає СТТ додаткові повноваження з координування та реалізації Національної антикорупційної програми на національному та регіональному рівнях, а саме:

- брати участь у розробленні і реалізації Програми спільно з іншими державними і муніципальними органами;
- надавати Президентові, Сеймові та Урядові пропозиції щодо нових законодавчих актів, необхідних для ефективного проведення заходів із запобігання корупції;
- брати участь у роботі Уряду з координування зусиль та нагляду за діяльністю державних і муніципальних органів із запобігання корупції;
- спільно з іншими державними і муніципальними органами проводити заходи із запобігання корупції.

Ще однією важливою функцією СТТ є проведення “спеціальних перевірок” (або загальної перевірки минулого особи) претендентів на державні посади до моменту їх призначення залежно від необхідного ступеня допуску.

Попри широкі повноваження у сфері запобігання та координації, СТТ є, головним чином, правоохоронним органом і має первинну – але не виключну – юрисдикцію у сфері виявлення і розслідування злочинів, пов’язаних із корупцією, передбачених статтею 2 Закону “Про спеціальну службу розслідувань”, у тому числі зловживання службовим становищем, фальсифікації офіційних даних, розтрати або незаконного привласнення майна та інших злочинів.

Слідчі повноваження СТТ і порядок проведення кримінального розслідування регулюються Кримінально-процесуальним кодексом (КПК) і Законом “Про оперативно-розшукову діяльність”.

Справи про корупцію розглядаються звичайним кримінальним судом у тому ж порядку, що й інші злочини. Відповідно, відмінність у розслідуванні і кримінальному переслідуванні правопорушень у сфері корупції полягає не в спеціальних повноваженнях головних учасників процесу, а лише у спеціалізації інституцій, на які покладено завдання з виявлення і розслідування правопорушень, пов’язаних із корупцією (СТТ), і пред’явлення обвинувачення (ДБКОЗ). Зазвичай,

саме СТТ на підставі інформації, отриманої скарги або в результаті власних попереджувальних дій, ініціює попереднє розслідування більшості правопорушень у сфері корупції. У випадках, коли ознаки злочину виявлені іншим правоохоронним органом (наприклад, Службою з розслідування фінансових злочинів, Поліцейським управлінням з боротьби проти організованої злочинності, Службою державної безпеки, митними чи податковими органами), цей орган інформує про це СТТ або ДБКОЗ, щоб передати їм справу. Як уже було зазначено, СТТ не володіє виключною юрисдикцією у справах про корупцію, і у цій сфері, судячи з усього, зберігається низка невіршених питань, особливо в разі конфлікту повноважень при розгляді справ, які поєднують у собі ознаки корупції, фінансового злочину і злочину, вчиненого організованою злочинною групою.⁴⁰

Закон “Про спеціальну службу розслідувань”, Закон “Про оперативно-розшукову діяльність” та КПК надають СТТ широкі повноваження щодо проведення розслідування. Серед них - доступ до фінансової інформації, а також використання таких спеціальних засобів для проведення розслідування, як прослуховування засобів зв’язку, приховане стеження, впровадження агентів, провокування злочину (у 2002 році Конституційний суд обмежив застосування провокації злочину з метою його викриття). На цей час не існує спеціального закону про захист інформаторів та осіб, які сприяють правосуддю, у справах про корупцію, але деякі процедурні заходи із захисту свідків, наприклад, гарантія анонімності, передбачені КПК; більш того, спеціальний закон про захист свідків та інших учасників кримінального процесу і оперативної діяльності може застосовуватися під час розгляду справ про корупцію.

Досудове розслідування проводиться під наглядом прокурора – у справах про корупцію під наглядом прокурора регіонального відділення ДБКОЗ – який формально відкриває провадження у справі і керує досудовим розслідуванням. У разі конфлікту юрисдикцій правоохоронних органів (наприклад, коли справа про корупцію має ознаки злочину, вчиненого організованою групою, або іншого економічного злочину), саме прокурор координує діяльність різних відомств, формує об’єднані слідчі групи або може направляти запити до інших державних установ про надання експертної підтримки (наприклад, у сфері фінансів). У 2001 році Генеральний прокурор і голови усіх правоохоронних та контролюючих відомств, а також органів безпеки Литви підписали меморандум про співпрацю та обмін інформацією при проведенні оперативних слідчих заходів.

Усі пов’язані із корупцією злочини, які розслідуються СТТ, знаходяться у провадженні регіональних відділень ДБКОЗ. Справи особливої важливості, заплутані і невідкладні справи, а також справи, які викликають великий суспільний інтерес, наприклад, злочини проти держави, або великі злочини, вчинені організованою злочинною групою, гучні справи про корупцію, злочини, вчинені високопосадовцями або стосовно високопосадової особи, може взяти під свою юрисдикцію офіс ДБКОЗ у складі Генеральної прокуратури.

Організаційна структура СТТ відображає завдання, які стоять перед цим відомством, і включає департаменти з проведення слідчих, превентивних і просвітницьких заходів на рівні центрального офісу. Регіональні відділення СТТ складаються з одного слідчого відділу. СТТ здійснює свою діяльність через центральний офіс у Вільнюсі та п’ять регіональних відділень.

⁴⁰ ГРЕКО (2002 р.), *Перший раунд оцінювання стану в Литві*, Страсбург, 8 березня 2002 р.

Малюнок 3. Організаційна структура СТТ



Кадрові і матеріальні ресурси

У 1997 році, коли Спеціальна служба розслідувань була створена в структурі МВС, її штат нараховував 86 співробітників. У 2005 році кількість службовців СТТ уже дорівнювала 215 і 90% з них мали вищу освіту або вчений ступінь.⁴¹ Більшість співробітників до приходу до СТТ мали досвід роботи у правоохоронних органах і органах безпеки, що зайвий раз доводить правоохоронну природу СТТ. Штат СТТ головним чином складається із слідчих, порівняно невелика кількість співробітників виконує роботу за іншими напрямками діяльності Служби.

Незалежний статус СТТ також гарантується процедурою призначення її керівництва та правилами відбору, прийому на роботу та звільнення співробітників. Директор СТТ призначається на п'ятирічний термін Президентом за згодою Сейму і може бути звільнений з посади також Президентом за згодою Сейму. Перший заступник директора і заступник директора призначаються і звільняються Президентом за поданням Директора СТТ. За шість років роботи посаду Директора Служби займали дві особи; загалом, кадровий склад Служби достатньо постійний.

У законі про СТТ містяться як правила відбору і прийому на роботу співробітників, так і заходи із запобігання конфліктові приватних і службових інтересів. В установі також прийнятий внутрішній Кодекс поведінки. Закон про СТТ містить також гарантії недоторканності службовців СТТ. Згідно із статтею 17, кримінальна справа щодо співробітника Служби може бути порушена тільки Генеральним прокурором або його заступником. Співробітник СТТ при виконанні своїх

⁴¹ СТТ (2005 р.), *Спеціальна служба розслідувань, Литва: річний звіт про діяльність у 2005 р.*, <http://www.stt.lt>.

професійних обов'язків не може бути підданий обшукові або арештові співробітником поліції; інформація про співробітників СТТ прирівнюється до державної таємниці; особиста безпека співробітників СТТ та членів їхніх сімей знаходиться під захистом держави.

Співробітники служби зобов'язані періодично проходити курси з підвищення кваліфікації. Згідно з річним звітом, у 2005 році 163 співробітники пройшли навчання, як у країні, так і за кордоном.⁴² Бюджет СТТ складає приблизно 0,1% державного бюджету Литви, тобто близько 5,57 млн. дол. США. У 2004-2005 роках бюджет зріс на 11%.

Згідно із звітами міжнародних моніторингових організацій, загалом СТТ є добре керованим, ефективним органом. Однак, у тих же звітах відзначається необхідність зміцнення превентивного і просвітницького напрямків, а також надання службі більшого обсягу повноважень у сфері проведення розслідувань фінансової діяльності, доходів від злочинної діяльності та відповідальності юридичних осіб за дії, пов'язані із корупцією.⁴³

Підзвітність

У своїй діяльності СТТ підзвітна Президентові Республіки і Сеймові і зобов'язана надавати піврічний і річний звіти. СТТ не підзвітна Урядові. Нагляд за слідчою діяльністю Служби здійснює ДБКОЗ. Контроль з боку громадськості має обмежений характер і здійснюється у межах заходів із зв'язків з громадськістю та регулярних публікацій звітів і інформації про основні напрямки діяльності. Незважаючи на це, Службі вдалося встановити достатньо високий для правоохоронного органу рівень відкритості і взаємодії з громадянським суспільством, у тому числі з національним відділенням "Трансперенсі Інтернешнл".

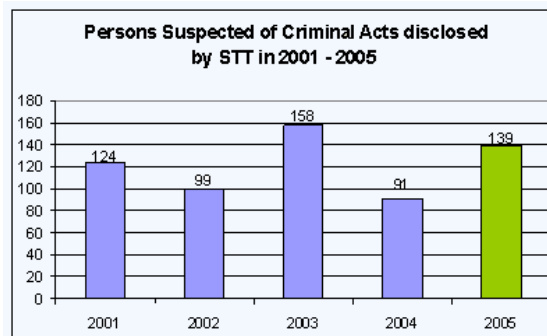
Практична діяльність і основні результати

Виявлення і розслідування злочинів, пов'язаних із корупцією. Протягом 2005 року СТТ було ініційовано досудове розслідування 79 справ, 48 із них (61%) були порушені на підставі ознак злочинів, виявлених співробітниками СТТ, і 31 (39%) – після отримання скарг або інформації про вчинений злочин.

У 2005 році було викрито 139 фізичних і юридичних осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, у тому числі 62 службовці державних органів і 5 – юридичних осіб. Із загальної кількості державних службовців, підозрюваних в корупції, 22 перебували на службі в МВС (у тому числі 7 офіцерів поліції, 7 співробітників патрульної служби, 7 представників інших служб МВС і 1 співробітник муніципальної поліції), 9 службовців працювали в системі охорони здоров'я, 4 – в митних органах, 3 – в земельних комітетах, 2 – у муніципалітетах, 2 – в системі виконання покарань, 1 – в системі освіти, 1 – в системі Міністерства оборони, 8 – представляли інші державні установи.

Малюнок 4. Кількість осіб, підозрюваних у вчиненні кримінальних діянь, викритих СТТ у 2001 - 2005 рр.

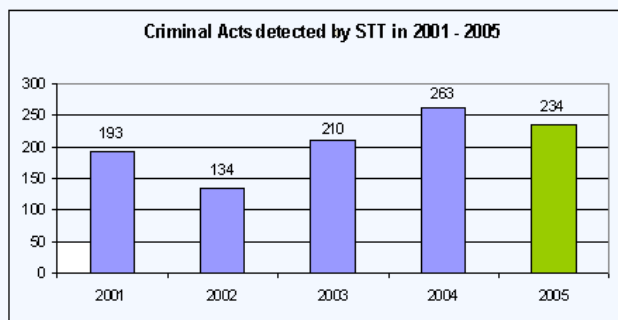
У 2005 році СТТ виявила 234 злочини, пов'язані із корупцією, у тому числі 54 випадки отримання хабара, 48 випадків зловживання службовим становищем, 38 випадків давання хабара тощо. У середньому, СТТ викриває близько 200 злочинів на рік.



⁴² Див. СТТ (2005 р.).

⁴³ ГРЕКО (2005 р.), *Другий раунд оцінювання, Звіт про оцінювання стану в Литві*, Страсбург, 20 травня 2005 р.

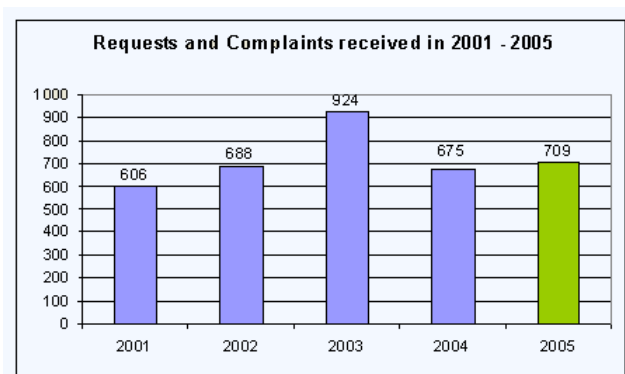
Малюнок 5. Кількість кримінальних діянь, виявлених СТТ у 2001 – 2005 рр.



Із загальної кількості справ, розслідуваних СТТ у 2005 році, 33 завершилися обвинувальними вироками судів, 8 осіб були виправдані. У минулому році до підрозділів СТТ було подано 709 запитів і скарг (із них 110 були подані анонімно). Ці запити і скарги були розглянуті у порядку, передбаченому Законом Республіки Литва “Про публічну адміністрацію”.

Малюнок 6. Кількість скарг і запитів, що надійшли до СТТ у 2001 – 2005 рр.

Із 709 скарг і запитів, що надійшли до СТТ у 2005 році, 517 були розглянуті та врегульовані адміністративним шляхом, 130 – передані до інших державних інституцій відповідно до їхньої компетенції, у 42 проводиться досудове розслідування, решта скарг і запитів, поданих з порушеннями, були повернуті заявникам.



Запобігання корупції. У 2005 році зусилля СТТ у цьому напрямі були спрямовані на якісний, ніж кількісний результат.

Антикорупційні заходи були спрямовані головним чином на виявлення корупції у сфері публічного управління, непрозорих процедур і схем в органах державної влади та усунення причин та умов, які сприяють корупції.

У 2005 році 14 державних та муніципальних органів подали до СТТ свої висновки за результатами аналізу корупціогенності (COP – Corruption Occurrence Probability – імовірність виникнення корупції). Того ж року був проведений аналіз корупційних ризиків (CRA – Corruption Risk Analysis) для міністерств: економіки, транспорту, зайнятості та соціального забезпечення, а також 7 муніципалітетів.

Таблиця 1. Кількість аналітичних заходів з оцінки корупційних ризиків, проведених у 2004 – 2005 рр.

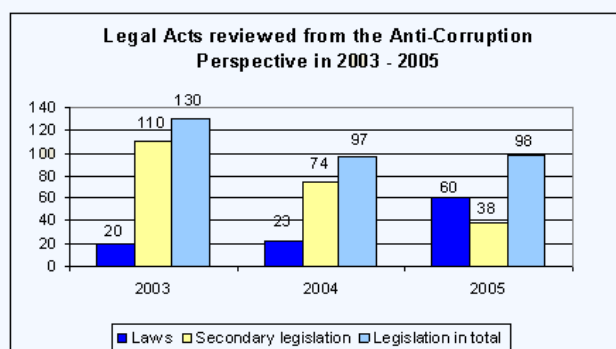
Оцінка правових актів з антикорупційної точки зору. 28 травня 2002 року Сейм Литовської Республіки прийняв Закон “Про запобігання корупції в Литовській Республіці”, який поклав на СТТ зобов’язання

	Передано для вивчення COP		Виконано CRA	
	2004	2005	2004	2005
Міністерства	2	4	2	3
Муніципалітети	5	10	2	7
	7	14	4	10
Всього	21		14	

проводити перевірку законодавчих актів та законопроектів на їхню корупціогенність. У 2005 році СТТ розглянула 98 законів та підзаконних актів, а також проектів законодавчих актів, у 2004 і 2003 роках їх кількість складала, відповідно, 97 і 130. У середньому на рік СТТ проводить експертизу 108 нормативно-правових актів.

Малюнок 7. Кількість правових актів, розглянутих СТТ у 2001 – 2005 рр.

Практика демонструє дві чіткі тенденції: кількість підзаконних актів, за якими проводилася експертиза, постійно скорочується, а кількість розглянутих СТТ законів збільшилася втричі порівняно з 2003 роком. Маючи наявний кадровий потенціал, СТТ може розглядати до 100 підзаконних актів щорічно.



(перший стовпчик – закони; другий – підзаконні акти; третій – всі нормативно-правові акти разом)

Контактна інформація

Спеціальна служба розслідувань
Special Investigation Service of the Republic of Lithuania
A. Jaksto 6
Vilnius LT-01105
Lithuania
Тел.: +370 5 266 33 35
Факс: +370 5 266 33 07
Ел. пошта: stt@stt.lt
Адреса в Інтернеті: <http://www.stt.lt>.

Латвія: Бюро із запобігання і боротьби проти корупції

Бюро із запобігання і боротьби проти корупції Латвії – КНАБ (Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs – KNAВ) було засновано у 2002 році як багатоцільовий антикорупційний орган. До його функцій входить розслідування справ про корупцію, а також превентивні та просвітницькі заходи. Діяльність КНАБ проводиться за широким переліком напрямків, починаючи з розслідування злочинів, пов'язаних із корупцією, здійснення контролю за діяльністю посадових осіб та фінансуванням політичних партій і закінчуючи просвітницькою роботою серед населення та підвищенням професійної підготовки у питаннях корупційних ризиків. До завдань Бюро входить також координування національної політики у сфері боротьби проти корупції. КНАБ є незалежним правоохоронним органом в системі публічного управління Латвії. З часу свого заснування Бюро поступово нарощувало свою матеріально-технічну базу і кадрові ресурси. У лютому 2006 року в КНАБ працювало 127 співробітників, більшість з яких займалася кримінальними розслідуваннями, а бюджет КНАБ складав близько 4,7 млн. євро. У 2005 році КНАБ отримало один з найвищих рейтингів довіри населення.

Загальні відомості

Розроблення державної політики з боротьби проти корупції у Латвії розпочалася у 1995 році з прийняттям Закону “Про запобігання корупції”. У 1997 році було створено Раду із запобігання корупції – координаційний урядовий орган, який об'єднав керівників 16 відомств та очолюється Міністром юстиції. У 1999 році при ньому був створений постійно діючий секретаріат, до якого тоді входило всього три особи. Окрім того, було реорганізовано деякі існуючі органи з боротьби проти корупції, наприклад, Поліцію безпеки та Державну службу податків і зборів. Однак, боротьба проти корупції не була пріоритетним напрямком діяльності будь-якого спеціалізованого органу, а діяльність існуючих органів була недостатньо скоординованою і не приносила відчутних результатів.

Пропозиція про створення нового, незалежного антикорупційного органу протягом декількох років обговорювалася на різних рівнях, перш ніж вона була внесена до програми з боротьби проти корупції, прийнятої урядом у 2000 році. Новий інститут було вирішено заснувати на основі гонконзької моделі. Метою було створення єдиного центру для проведення всіх антикорупційних заходів. До завдань КНАБ входило попередження і розслідування злочинів, пов'язаних з корупцією, а також комплексна просвітницька робота серед населення. Головним напрямком діяльності інституту став нагляд за фінансуванням політичних партій.

Від самого початку не було єдиної точки зору з приводу правового статусу створюваної установи. Розглядалися такі три пропозиції: незалежний орган, керівник якого призначається Парламентом; орган при Міністерстві юстиції, керівник якого призначається урядом; орган при Генеральній прокуратурі з керівником, котрий призначається Генеральним прокурором.⁴⁴ Врешті решт, вибір був зроблений на користь незалежного органу.

Проект закону про створення КНАБ був підготовлений робочою групою, сформованою у жовтні 2000 року. До робочої групи ввійшли представники Підрозділу фінансової розвідки, Генеральної прокуратури, Державної поліції, Поліції безпеки, Міністерства юстиції, Верховного суду, Державної служби податків і зборів та латвійського відділення організації “Трансперенсі

⁴⁴ *Korupcijas Novēršanas Konceptija* (Концепція із запобігання корупції), прийнята Кабінетом Міністрів 8 серпня 2000 року.

Интернешнл”.⁴⁵ Закон був прийнятий парламентом у квітні 2002 року і набув чинності у травні того ж року (до червня 2005 року закон змінювався шість разів).

Близько року знадобилося для того, щоб створити умови для роботи органу. Штат співробітників був сформований головним чином з колишніх співробітників правоохоронних та інших державних інституцій та меншою мірою з представників приватного сектору.⁴⁶ У повному обсязі Бюро функціонує з лютого 2003 року.

КНАБ було створено в умовах зростаючої уваги світової спільноти до проблеми корупції в Латвії. Головним поштовхом став процес приєднання Латвії до Європейського Союзу. З 1998 року боротьба проти корупції була частиною національної програми приєднання: Європейська Комісія регулярно закликала керівництво Латвії удосконалити цю програму. У 1998 році експерти Світового банку запропонували створити в країні спеціалізовану інституцію з боротьби проти корупції. У 1999 році Латвія підписала Кримінальну конвенцію Ради Європи про боротьбу проти корупції, яка зобов'язує країни-учасниці створити спеціалізовані агентства з боротьби проти корупції. У своєму звіті щодо Латвії в 2002 році ГРЕКО зробила висновок про те, що створення Ради із запобігання корупції не дало очікуваних результатів і що зусилля правоохоронних органів у боротьбі проти корупції є “розрізненими та непослідовними, а очевидний брак керівництва і координації у цій сфері призводить до втрачених можливостей”.⁴⁷

На початку своєї діяльності КНАБ стикнулося з низкою проблем. Політичні партії, які голосували у парламенті за його створення, робили це, певним чином, під тиском міжнародної спільноти. Коли ж розпочалися перевірки фінансування їхньої діяльності, за результатами яких перед деякими їх членами постала загроза санкцій, підтримка КНАБ політичними партіями різко знизилася. Не вдавалося налагодити зв'язок і з іншими державними інституціями. Думки представників різних інституцій з приводу напрямків національної антикорупційної політики не збігалися, деякі з них не бажали співпрацювати з Бюро. Співробітники правоохоронних органів, наприклад, Державної поліції, також не підтримували ідею створення “ще одного правоохоронного органу”.

На початку діяльності Бюро було помітно деяке суперництво між КНАБ, Поліцією і Генеральною прокуратурою. До того ж, громадськість очікувала, що робота КНАБ дасть швидкі і відчутні результати. Вибір кандидатури, яка підійшла б на посаду директора Бюро, також становив певну складність. У період з 2002 до 2004 років цю посаду займали п'ять осіб. Після розгляду різних процедурних питань і суперечок між політичними партіями у травні 2004 році ситуація стабілізувалася з призначенням нинішнього керівника Бюро.⁴⁸

Рада із запобігання корупції, попередник КНАБ, згодом була об'єднана з Радою із запобігання злочинності і нині належить до структури Ради із запобігання корупції та злочинності, очолюваної Прем'єр-міністром. У квітні 2002 року Парламент прийняв Закон “Про запобігання конфліктів інтересів на публічній службі”, який замінив Закон “Про запобігання корупції”.

Правовий статус і організаційна структура

⁴⁵ КНАБ (2003 р.), *Korupcijas Novēršanas un Apkarošanas Biroja Publiskais Pārskats*, Офіційний звіт за 2003 р., КНАБ, Рига.

⁴⁶ КНАБ (2003 р.), *Ziņojums par Korupcijas novēršana un apkarošanas biroja darbību. 2002.gada 10.oktobris – 2003.gada 1.aprīlis* (Звіт про роботу за період з 10 жовтня 2002 р. до 1 квітня 2003 р.), КНАБ, Рига.

⁴⁷ ГРЕКО (2002 р.), *Zvīt pro peršioj raund oцінювання Латвії*, Рада Європи, Страсбург, 17 травня 2002 р.

⁴⁸ Voika, Inese (2006 р.), “Does KNAB Meet Expectations – First Three Years”, *Corruption C° Report on Corruption and Anti-Corruption Policy in Latvia. 2005. First semmianum*, Providus, Riga, с. 19-32, Kalniņš, Valts and Lolita Čigāne (2003), *On the Road toward a More Honest Society: Latest Trends in Anti-Corruption Policy in Latvia*, Латвійський інститут міжнародних відносин, Рига, 2003 р.

Правовий статус КНАБ визначений Законом “Про Бюро із запобігання і боротьби проти корупції”. Норми щодо його діяльності містяться також у Кримінальному кодексі, Кримінально-процесуальному кодексі, Кодексі про адміністративні правопорушення, Законі “Про запобігання конфліктові інтересів на публічній службі” та Законі “Про фінансування політичних організацій (партій)”.

Закон “Про Бюро із запобігання і боротьби проти корупції”. Згідно із законом, КНАБ є органом державного управління, який може також здійснювати діяльність з розслідування злочинів. У законі перераховано такі основні функції та сфери діяльності КНАБ:

У сфері запобігання корупції:

- розроблення і координація виконання національної програми боротьби проти корупції, схваленої Кабінетом міністрів;
- отримання і розгляд скарг громадян, проведення розслідування за зверненням Президента, Кабінету міністрів, Парламенту і Генерального прокурора;
- аналіз результатів розгляду скарг, розслідувань, заяв, практики запобігання корупції і правопорушень, виявлених державними органами, і направлення пропозицій щодо усунення недоліків до міністерств та Державної адміністрації цивільної служби;
- розроблення методології превентивних заходів з боротьби проти корупції у публічних установах національного і регіонального рівнів та в приватному секторі;
- аналіз чинного законодавства, підготовка пропозицій щодо змін до законів та розроблення проектів нових законів;
- контроль за виконанням Закону “Про запобігання конфлікту інтересів на публічній службі”, інших нормативно-правових актів, які регулюють обов’язки державних службовців, включно з перевіркою декларацій державних службовців;
- просвітницька робота серед населення щодо прав осіб та етики, поширення інформації про тенденції та виявлені правопорушення у сфері корупції, проведення опитувань і аналізу суспільної думки;
- розроблення і координація програм міжнародної допомоги, координація міжнародної співпраці і аналіз досвіду інших країн;
- надання інформації і рекомендацій щодо запобігання корупції до Ради із запобігання корупції та злочинності за її запитом.

У сфері боротьби проти корупції і розслідування злочинів:

- виявлення і розслідування кримінальних правопорушень, пов’язаних із корупцією на публічній службі, передбачених Кримінальним кодексом, відповідно до вимог Кримінально-процесуального законодавства (див. далі);
- притягнення до адміністративної відповідальності публічних службовців та застосування санкцій за адміністративні правопорушення у сфері запобігання корупції;
- відповідно до закону, інші державні органи, які мають слідчі повноваження, зобов’язані сприяти КНАБ у проведенні розслідувань.

У сфері контролю за виконанням правил фінансування політичних партій:

- контроль за виконанням Закону “Про фінансування політичних організацій (партій)”;
- притягнення до адміністративної відповідальності і застосування санкцій;

- проведення слідчих заходів з метою виявлення кримінальних правопорушень, що стосуються фінансування політичних організацій (партій) та їх об'єднань, передбачених кримінальним законом, за винятком випадків, які належать до компетенції органів державної безпеки;⁴⁹
- отримання та розгляд скарг громадян, проведення розслідувань за зверненням Президента, Кабінету міністрів, Парламенту або Генерального прокурора;
- узагальнення і аналіз інформації за деклараціями про фінансову діяльність, що подаються політичними організаціями (партіями) та їх об'єднаннями, а також інформації про виявлені порушення під час подання декларацій або обмежень, встановлених законом;
- аналіз чинного законодавства, підготовка пропозицій щодо внесення змін та розроблення проектів нових законів;
- проведення і аналіз опитувань громадської думки;
- просвітницька робота та інформування населення про виявлені порушення та вжиті заходи.

Згідно із Законом "*Про фінансування політичних організацій (партій)*", службовці Бюро мають такі права і обов'язки: проводити слідчі дії у зв'язку із розслідуванням справи; складати протоколи про адміністративні правопорушення, розслідувати справи про адміністративні правопорушення, вживати адміністративні санкції; звертатися із запитом і отримувати безкоштовно інформацію, у тому числі секретну, від будь-яких державних органів, приватних підприємств та організацій, а також робити запит і отримувати від фінансових інституцій інформацію про банківські рахунки і фінансові операції (після 2004 року); користуватися зареєстрованими базами даних; виносити попередження про припинення порушення закону; мати вільний доступ до будь-яких громадських та інших будівель.

Закон зобов'язує політичні партії подавати до КНАБ такі відомості: щорічну фінансову декларацію; декларацію про витрати на передвиборчу кампанію до проведення виборів (до національних та регіональних органів або до Європейського Парламенту); декларацію про прибутки і видатки після проведення виборів; щорічний фінансовий звіт; звіт про діяльність організації.

Кримінальний кодекс. У законі перелічено такі кримінальні правопорушення, що стосуються діяльності публічних посадових осіб, які у разі наявності ознак корупції належать до юрисдикції КНАБ (статті 316 – 330):

- перевищення посадових повноважень;
- недобросовісне використання посадового становища;
- бездіяльність посадової особи;
- отримання хабара (пасивне хабарництво);
- неправомірне привласнення хабара;
- посередництво у даванні хабара;
- давання хабара (активне хабарництво);
- порушення обмежень, пов'язаних з виконанням посадовою особою своїх обов'язків;

⁴⁹ До органів державної безпеки належать Бюро із захисту конституції, Служба військової контррозвідки при Міністерстві оборони, Поліція безпеки при Міністерстві внутрішніх справ та Інформаційне бюро міліції (Закон "Про органи державної безпеки" від 5 травня 1994 року).

- незаконна участь у майнових угодах;
- зловживання впливом;
- підробка офіційних документів;
- фальсифікація офіційної інформації;
- розголошення таємної інформації;
- розголошення таємної інформації особою, яка знаходиться у відставці.

Кримінально-процесуальний кодекс. КНАБ є органом досудового розслідування (стаття 386), до компетенції якого належить розслідування під наглядом прокурора кримінальних правопорушень, пов'язаних з фінансуванням політичних організацій та діяльністю у публічному секторі, які стосуються корупції (стаття 387, (6)). У спірних ситуаціях Генеральний прокурор вирішує, якому слідчому органу доручити розслідування справи. Після завершення досудового розслідування КНАБ направляє справу до Генеральної прокуратури Латвії з проханням розпочати кримінальне переслідування.

Кодекс про адміністративні правопорушення. До компетенції КНАБ віднесено проведення розслідувань і накладення санкцій за вчинення таких адміністративних правопорушень:

- невиконання посадовою особою обов'язку подання декларації (карається штрафом у розмірі до 250 латів)⁵⁰;
- недотримання обмежень або заборони займати іншу оплачувану посаду (карається штрафом у розмірі від 50 до 250 латів та/або заборонаю займати державну посаду);
- невиконання обов'язку повідомляти про конфлікт інтересів (штраф до 250 латів та/або заборона займати державну посаду);
- недотримання обмежень або заборони на підприємницьку діяльність, представлення інтересів третіх осіб, отримання іншого доходу, використання державної власності в особистих інтересах, а також невиконання обов'язку скласти із себе повноваження у разі виникнення конфлікту інтересів (штраф у розмірі від 50 до 250 латів та/або заборона займати державну посаду);
- порушення обмежень на приймання подарунків, пожертв чи іншої матеріальної вигоди (штраф у розмірі від 50 до 250 латів та/або конфіскація майна, придбаного в результаті правопорушення);
- невиконання головами державних та муніципальних установ обов'язків подавати списки державних службовців (штраф у розмірі від 50 до 150 латів);
- невиконання головами державних та муніципальних установ обов'язку вживати заходів, спрямованих на запобігання конфліктові інтересів (штраф у розмірі від 50 до 250 латів);
- невиконання політичними організаціями (партіями) правил фінансування їхньої діяльності (штраф у розмірі від 250 до 10000 латів та/або конфіскація майна).

Крім того, як випливає з *правил державних закупівель*, КНАБ також займається перевіркою результатів тендерів на проведення державних закупівель у разі виникнення спору.

У липні 2004 року був прийнятий *Кодекс етики КНАБ*. Нагляд за його дотриманням здійснює Комісія з етики.

⁵⁰ 1 лат (латвійський лат) = 0,7028 ЄВРО.

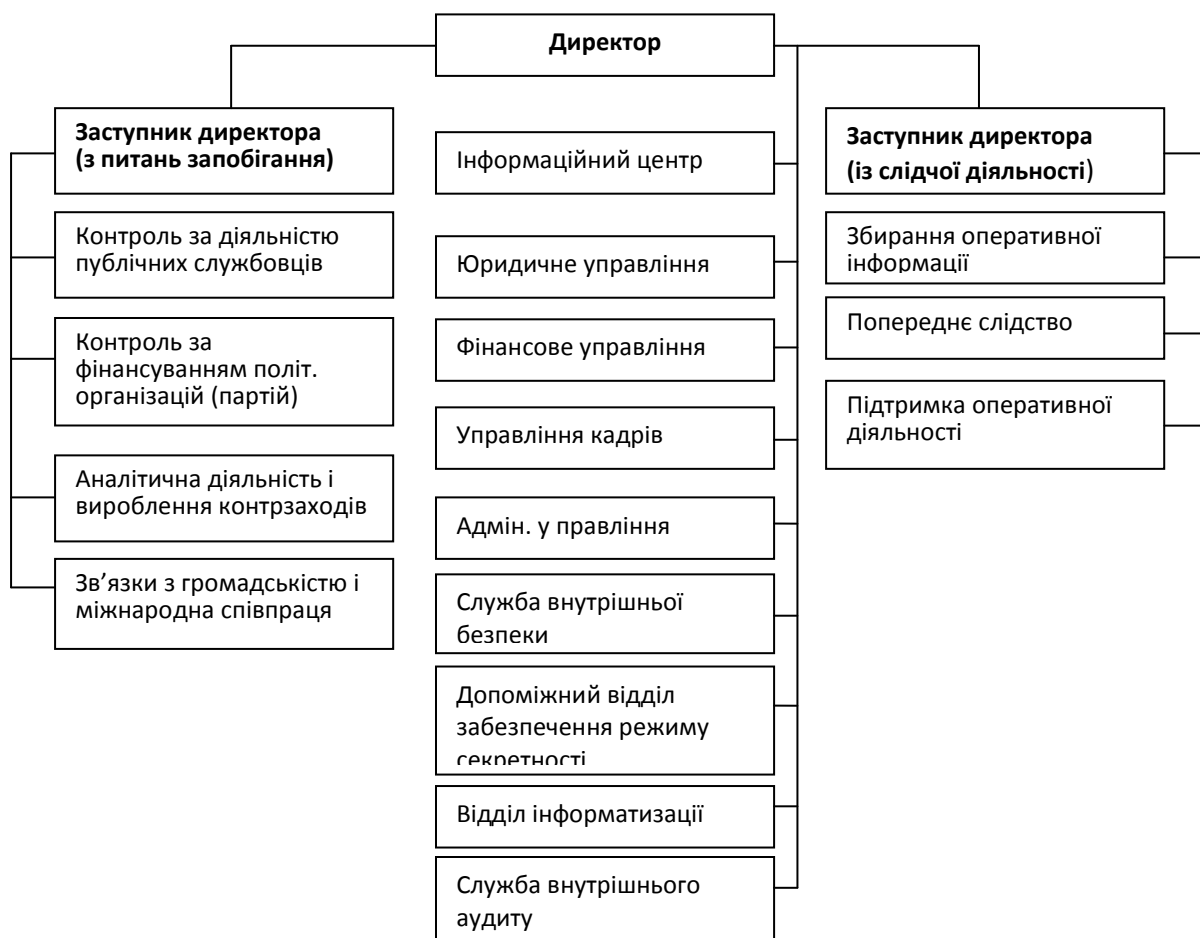
Кадрові і матеріальні ресурси

Станом на 1 лютого 2006 року у штаті Бюро налічувалося 127 співробітників, з них 2 заступники директора, 15 начальників відділів, 3 заступники начальників відділів, 93 співробітники та 13 слідчих.

Директор КНАБ призначається строком на п'ять років Парламентом за поданням Кабінету міністрів. З цією метою Кабінет міністрів може сформувати відбіркову комісію. Така комісія була створена у 2003 році. До неї увійшли Прем'єр-міністр, представники Міністерства юстиції, Міністерства фінансів, Міністерства внутрішніх справ, Адміністрації Президента, Державної аудиторської служби, Генеральної прокуратури і Парламенту; представники відділення "Трансперенсі Інтернешнл" у Латвії брали участь як спостерігачі. Після оголошення про відкриття вакансії було отримано 26 заяв від претендентів. Їхні імена та резюме були опубліковані для широкого обговорення.

У 2004 році було встановлено правила проведення і фінансування програм професійного навчання службовців Бюро. Того ж року його співробітники прослухали 43 курси; програми підвищення кваліфікації регулярно проводилися у Латвії та за кордоном і в 2005 році. Тематика курсів була дуже широкою і містила, серед іншого, такі питання, як техніка допиту підозрюваного і свідка, процедури закупівель, адміністративні правопорушення та кримінально-процесуальне законодавство у сфері страхування, бухгалтерського обліку тощо.

Малюнок 8. Організаційна структура КНАБ



Джерело: КНАБ.

Примітка: у червні 2006 року було створено Управління з питань міжнародної співпраці.

Підзвітність

У перші роки КНАБ перебував під наглядом Кабінету міністрів, але з 2005 року Бюро прямо підпорядковується Прем'єр-міністрові, який має право скасовувати неправомірні рішення КНАБ, але не має права видавати накази співробітникам Бюро або будь-яким чином втручатися у його діяльність.

Парламентський комітет з нагляду за заходами із запобігання і боротьби проти корупції, контрабанди та організованої злочинності стежить спостерігає за діяльністю КНАБ. Серед його цілей є інформування депутатів про роботу Бюро. Комітет не володіє повноваженнями оскаржувати рішення КНАБ.

Таблиця 2. Річний бюджет КНАБ (у млн. євро)⁵¹

Рік	Кошти державного бюджету	Пожертви міжнародних організацій, у тому числі за програмою PHARE EC	Всього
2003	2,37	-	2,37
2004	2,81	1,32	4,13
2005	3,05	0,54	3,59

Джерело: КНАБ.

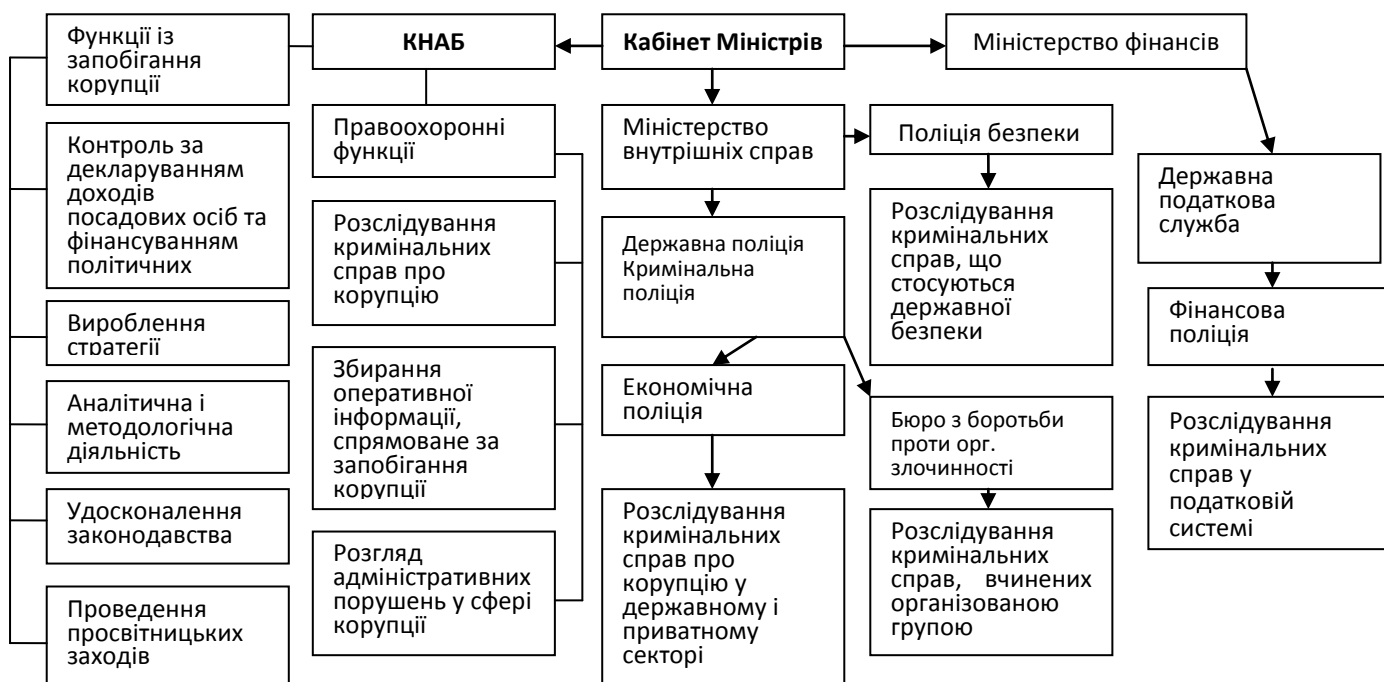
Кожні шість місяців КНАБ зобов'язано надавати Кабінетові міністрів та Парламентові фінансовий звіт про виконану роботу. Згідно із законодавством, Бюро також має готувати регулярні офіційні звіти про діяльність у сфері запобігання корупції, про кількість виявлених злочинів і адміністративних порушень. Ця інформація вноситься до звітів про виконану роботу, які надаються кожні півроку латвійською та англійською мовами та в щорічному офіційному звіті. Звіти знаходяться у відкритому доступі і їх можна знайти на веб-сайті КНАБ.

Щорічно КНАБ складає звіт про результати перевірок фінансових декларацій політичних організацій. Згідно із законом, як відомості, що містяться в деклараціях, так і результати перевірок за ними є відкритою інформацією, і публікуються в офіційному друкованому виданні Латвії. Відкриті для загального доступу бази даних фінансової активності партій також можна знайти на офіційному сайті Бюро www.knab.gov.lv/db. КНАБ також готує щорічний звіт про виконання національної програми з боротьби проти корупції.

Громадський контроль за діяльністю Бюро здійснює Громадська консультативна рада, створена у 2004 році. Створення Ради було спрямовано на залучення громадськості до процесу боротьби проти корупції, що є необхідною складовою гонконзької моделі, а також сприяє зростанню довіри громадян до роботи Бюро. До Ради входять представники 15 неурядових організацій, у тому числі Ради іноземних інвесторів у Латвії (ФИСИЛ), Ради з етики, Латвійської медичної асоціації, Асоціації працівників будівельних спеціальностей, Асоціації роботодавців, Спілки юристів, Асоціації комерційних банків, Асоціації представників регіональних органів влади, Торгово-промислової палати, Спілки журналістів, відділення організації "Трансперенсі Ітернешнл" у Латвії. Основне завдання Ради полягає в оцінюванні і виробленні рекомендацій, наприклад, щодо вдосконалення роботи у сфері запобігання корупції в судовій системі.

⁵¹ У тому ж місці.

Малюнок 9. Міжвідомча співпраця в Латвії



Джерело: КНАБ.

Крім того, невдовзі після заснування КНАБ було створено Міжнародну консультативну групу, яка є форумом для обговорення міжнародними організаціями і посольствами питань, які стосуються діяльності Бюро та його потреб в отриманні допомоги і підтримки. До Групи увійшли представники іноземних посольств і місій, а також міжнародних організацій. Засідання Групи проводяться двічі на рік. Метою зустрічей може бути, наприклад, обговорення Програми запобігання і боротьби проти корупції на 2004 – 2008 рр., результатів конкретних досліджень, контроль за фінансуванням партій, контроль за посадовими особами, внесення змін до законодавства тощо.⁵²

Практична діяльність і основні результати

Національна програма боротьби проти корупції. У 2004 році Кабінет міністрів Латвії схвалив національну програму боротьби проти корупції на 2004 – 2008 роки, розроблену КНАБ. На Бюро покладається відповідальність за контроль і координування виконання цієї програми. Для цього Бюро інформує всіх учасників програми про завдання, які стоять перед ними, збирає інформацію по вжиті заходи. Бюро також розробило основні принципи реалізації програми і внутрішньої антикорупційної програми і заходів, а також програму семінарів (у 2004 році такі заходи пройшли в 60 установах).

Контроль за фінансуванням політичних партій є основним напрямком діяльності Бюро. Робота у цій сфері включає чотири етапи: 1) перевірку партійних декларацій щодо дотримання вимог Закону “Про фінансування політичних організацій (партій)”; 2) перевірку бухгалтерських документів; 3) контроль за надходженням пожертв; 4) інші перевірки дотримання законності та зустрічні перевірки.

⁵² www.knab.gov.lv/eng.

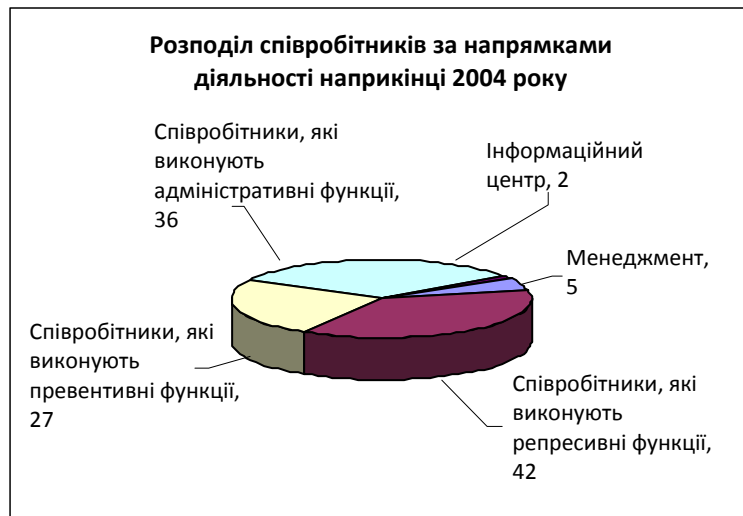
У 2005 році КНАБ перевірило декларації 61 політичної організації, подані за 2003 рік, а також декларації 16 партій у зв'язку із виборами до Європейського Парламенту. Загалом партіям було наказано повернути незаконно отримані пожертви на загальну суму 310 623 латів (450 400 євро). За запитом Бюро суд зупинив діяльність 11 партій та припинив діяльність 10 партій. У 2005 році загальна сума штрафів, накладених на партійних спонсорів, склала 578 646 латів (823 000 євро). До найтипівіших порушень, виявлених Бюро, належать надання недостовірних відомостей про доходи і витрати у деклараціях, анонімні пожертви, переказ готівкових коштів, посередництво, недотримання встановленої законом вимоги повідомляти про отримання пожертви. Конфісковані суми пожертв і штрафи переказуються до державного бюджету. Станом на 31 грудня 2005 року сума грошових коштів, які були внесені до державного казначейства відповідно до рішень Бюро, склала 100 272 латів (143 000 євро) за рахунок незаконно отриманих пожертв та 4 050 латів (5 760 євро) за рахунок сплати штрафів.

Запобігання конфліктів інтересів у публічному секторі. Робота Бюро у цьому напрямку побудована на інформації та скаргах від громадян про можливі порушення Закону “Про запобігання конфліктів інтересів на державній службі” та деклараціях посадових осіб, що подаються до Державної служби з податків і зборів, але можуть бути витребувані КНАБ. Станом на жовтень 2005 року співробітниками Бюро було перевірено 2275 декларацій, і 165 державних службовців були притягнені до адміністративної відповідальності. Для порівняння, у 2004 році до Бюро надійшло всього 570 скарг та заяв, у 331 випадку розслідування було припинено, було перевірено всього 287 податкових декларацій.

У результаті перевірки інформації, що надійшла до Бюро, було виявлено 74 випадки порушення закону. Прийняття рішення в ситуації конфлікту інтересів стало найтипівішим правопорушенням (наприклад, виплата посадовою особою премій собі особисто або своїм родичам, пропонування посад або державних контрактів родичам або бізнес-партнерам). Більшість подібних порушень були вчинені посадовими особами місцевих органів влади, зокрема, головами та представниками місцевих адміністрацій. КНАБ також видало Посібник із запобігання конфліктам інтересів на публічній службі, який був поширений серед службовців.

Удосконалення політики і законодавства у сфері боротьби проти корупції. За роки свого існування Бюро накопичило цінний досвід у цій сфері. КНАБ підготувало низку пропозицій і проєктів нормативних документів, діючи як самостійно, так і у складі робочих груп, до яких входили, наприклад, представники Міністерства фінансів, Міністерства внутрішніх справ, Міністерства юстиції, Державної служби з податків і зборів та Управління фінансової розвідки. У результаті законотворчої діяльності Бюро домоглося, наприклад, отримати доступ до банківської інформації та встановити адміністративну відповідальність політичних партій. За останні роки пропозиції вносилися з таких питань, як встановлення контролю за доходами фізичних осіб, оренда державної та муніципальної власності, лобіювання.

Малюнок 10. Кількість співробітників, зайнятих за основними напрямками діяльності КНАБ



Джерело: КНАБ.

Розслідування корупційних правопорушень. Одним з показників успішної діяльності КНАБ справедливо вважається збільшення кількості різноманітних справ про корупцію, виявлених Бюро у різні роки, які відрізняються як за розмірами хабарів, так і за рангом чиновників, притягнених до відповідальності.⁵³ Перша справа про корупцію була порушена у квітні 2003 року. У жовтні 2005 року у провадженні слідчих знаходилися 82 справи, з них 61 була направлена до прокуратури для винесення обвинувального висновку вже до грудня того ж року. Головним чином ці справи стосувалися отримання хабара (пасивне хабарництво) та використання службового становища у корисних цілях.

У 2003 році розслідування перших двох кримінальних справ, ініційованих КНАБ, стосувалося шахрайства колишнього міністра охорони здоров'я і начальника одного з державних медичних центрів, а також отримання хабара прокурором з особливих справ, який став одним із перших високопосадових представників судової системи, що був затриманий. Обидві справи мали не тільки широкий суспільний резонанс, але й викликали критику через те, що обвинувальний вирок у справі міністра охорони здоров'я був ухвалений лише в березні 2006 року.

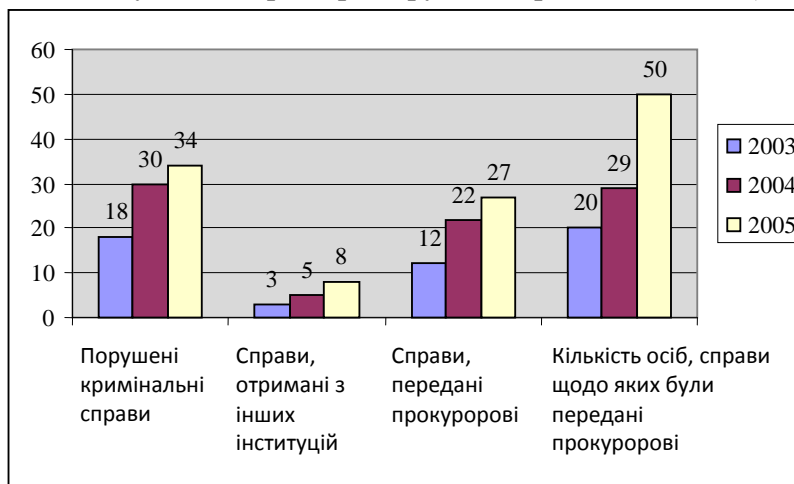
У 2004-2005 роках співробітники Бюро розслідували декілька справ по корупцію серед високопосадових чиновників національного та регіонального рівнів, наприклад, справа одного працівника прокуратури, а також справи співробітників Державної страхової агенції та службовців Національних збройних сил, голови і заступника голови міської ради, директора школи, директора медичного центру, службовців митниці, офіцерів поліції і управляючих неплатоспроможними підприємствами. Декілька справ стосувалися спроб підкупу співробітників КНАБ.

Робота Бюро з розслідування злочинів вкрай важлива у контексті подальшого кримінального переслідування прокурором і судового розгляду справ. У 2004 році суди винесли 4 обвинувальні вирок у справах, відкритих КНАБ (з них у двох випадках був ухвалений умовний вирок, в одній справі був присуджений штраф у розмірі 80 мінімальних розмірів оплати праці і у одній справі вирок був оскаржений у Верховному суді); у 2005 році суди розглянули 12 справ про корупцію, розслідуваних КНАБ (був винесений лише один виправдувальний вирок). Показовим є той факт, що, не дивлячись на збільшення кількості справ про хабарництво (з 5 справ у 2000 році до

⁵³ Voika (2006 p.).

31 справи у 2004 році), суди головним чином виносять умовні вироки (більше ніж у 75% випадків), що є відображенням загалом м'якого підходу латвійських судів до справ про корупцію.⁵⁴

Малюнок 11. Розслідування справ про корупцію, проведені КНАБ (2003 – 2005 рр.)



Джерело: звіти КНАБ⁵⁵.

Контактна інформація

Бюро із запобігання і боротьби проти корупції
 Корупcijas novēršanas un apkarošanas birojs-KNAB
 Alberta street 13
 LV-1010 Riga, Latvia
 Тел.: + 371 735 61 61
 Ел. пошта: knab@knab.gov.lv
 Адреса в Інтернеті: www.knab.gov.lv

Джерела

1. Закон про Бюро із запобігання і боротьби проти корупції, Закон про запобігання конфліктів інтересів на публічній службі, [http://www.knab.gov.lv/en/policy/nat leg](http://www.knab.gov.lv/en/policy/nat_leg).
2. KNAB, 2003 Public Report, KNAB, Riga.
3. KNAB, 2004 Public Report, KNAB, Riga.
4. GRECO (2002), *Звіт за результатами першого раунду оцінювання Латвії*, Рада Європи, Страсбург, 17 травня 2002 року.
5. Providus (2005), *Corruption C° Report on Corruption and Anti-Corruption Policy in Latvia 2005*, First semmianum, Second semmianum, Providus, Riga, <http://www.politika.lv/index.php?id=4385>.
6. Kalniņš, Valts and Lolita Čigāne (2003), *On the Road toward a More Honest Society: Latest Trends in Anti-Corruption Policy in Latvia*, Latvian Institute of International Affairs, Riga, 2003

⁵⁴ Judins, Andrejs (2006 p.), “Court Practice in Cases Involving Bribery”, *Corruption C° Report on Corruption and Anti-Corruption Policy in Latvia: 2005. Second semmianum*, Providus, Рига, с. 35 - 48.

⁵⁵ Примітка: у 2003 році дані щодо розслідувань починаються з лютого, а дані щодо обвинувачень – з квітня.

ПІДРОЗДІЛИ БОРОТЬБИ ПРОТИ КОРУПЦІЇ В СИСТЕМІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

СПЕЦІАЛІЗОВАНІ ПРОКУРОРСЬКІ СЛУЖБИ

Іспанія: Спеціальна прокурорська служба з припинення економічних злочинів, пов'язаних з корупцією

Спеціальна прокурорська служба з припинення економічних злочинів, пов'язаних із корупцією – АКПО (Fiscalía Anticorrupción - АСРО) була заснована у 1995 році. Вона є спеціалізованим підрозділом у структурі Державної прокурорської служби і має повноваження з розслідування і кримінального переслідування чітко визначеного переліку “справ особливої важливості”, що стосуються хабарництва та корупції. До АКПО відряджаються спеціальні прокурори, які здійснюють нагляд за досудовим слідством і підтримують державне обвинувачення в суді. Окрім прокурорів, у штаті АКПО працюють спеціалісти й експерти в різних галузях, пов'язаних із сферою діяльності Служби.

Загальні відомості

Корупція в Іспанії становить досить складне явище. Недавня історія країни та її перехід до демократії у значній мірі можуть слугувати поясненням змін в уявленні іспанського суспільства про це явище.

В Іспанії корупція вважається тісно пов'язаною з фінансуванням політичних партій.⁵⁶ У перехідний період політичні партії не завжди чітко дотримувалися суворих правил фінансування, і, у той період, у світлі історичної ситуації деякою мірою доводилося миритися з певним рівнем політичної корупції. З роками це явище набуло широкого розмаху і стало неприйнятним для суспільства, особливо після надання розголосу гучним справам, до яких були втягнуті такі високопосадові особи, як Генеральний прокурор Цивільної поліції, Керуючий банком Іспанії та деякі міністри. На початок дев'яностих років проблема боротьби проти корупції почала поступово займати помітніше місце в політичних дебатах, а політична порядність стала суспільною цінністю.

Корупційні скандали початку 1990-х та зростаюча увага суспільства до цієї проблеми спонукали вжиття певних заходів, у тому числі прийняття нового законодавства про боротьбу проти корупції та заснування Спеціальної прокурорської служби з припинення економічних злочинів, пов'язаних з корупцією (АКПО), яка є спеціалізованим органом, що має у своєму складі декілька слідчих підрозділів. Служба відіграє ключову роль у реалізації державної політики з боротьби проти корупції, перш за все у сфері проведення розслідування та кримінального переслідування.

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.

Правовий статус і організаційна структура

⁵⁶ ГРЕКО (2001 р.), *Перший раунд оцінювання, Оцінювання стану в Іспанії*, Страсбург, 15 червня 2001 р., с. 3.

АКПО діє на підставі статті 18-3 Органічного закону про прокурорську службу, прийнятого у 1981 році (із змінами, внесеними у 2003 році), та є структурним підрозділом Державної прокурорської служби та одним з її невід'ємних органів. Хоча незалежність АКПО формально не закріплена, на практиці вона володіє певною автономією у межах ДПС.

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:⁵⁷

- 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.⁵⁸

АКПО надано широкі повноваження щодо розгляду справ про корупцію, незалежно від типу кримінальної відповідальності у цих справах. Для втручання АКПО необхідно, щоб злочин не тільки містився у вищенаведеному переліку, але й належав до розряду особливо важливих справ. АКПО приймає справи до свого провадження тільки в тому разі, якщо буде встановлено, що через особливу важливість (складність, суспільну значущість або розмір завданої шкоди) вона відноситься до її юрисдикції. Решта справ розглядаються іншими підрозділами або територіальними відділами прокурорської служби. При відборі справ особливої важливості, що відносяться до компетенції АКПО, застосовуються такі критерії:⁵⁹

- злочини, вчинені публічними службовцями високого рівня, та діяння, не сумісні зі статусом членів уряду, високопосадових чиновників національних органів управління, адміністрації на рівні автономії, провінції або на місцях. Генеральний прокурор має також право передати до АКПО справу по порушення, вчинене особою нижчого рангу, якщо буде встановлена підвищена складність або висока соціально-економічна важливість справи;
- злочини, пов'язані з розкраданням державних коштів, якщо зазначені кошти або майно мають особливе значення, їх викрадення завдало шкоди національній економіці або завдало шкоди багатьом особам;
- злочини, що стосуються контрабанди, якщо підозрюваний брав участь у них у якості посередника або в будь-якому вигляді отримав зиск від їх вчинення;

⁵⁷ ГРЕКО (2001 р.), *Перший раунд оцінювання, Оцінювання стану в Іспанії*, Страсбург, 15 червня 2001 р.

⁵⁸ Закон 14/2003 від 26 травня [2003 року] про внесення змін до Закону 50/1981 від 30 грудня [1981 року] про Органічний закон Державної прокурорської служби, *Boletín Oficial del Estado* 126, 26 травня [2003 року].

⁵⁹ Органічний закон 10/1983 від 16 серпня 1983 року.

- фінансові злочини у тих випадках, коли розмір збитку перевищує суму, встановлену цивільно-процесуальним законодавством у справах, які віднесені до загальної юрисдикції.

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.

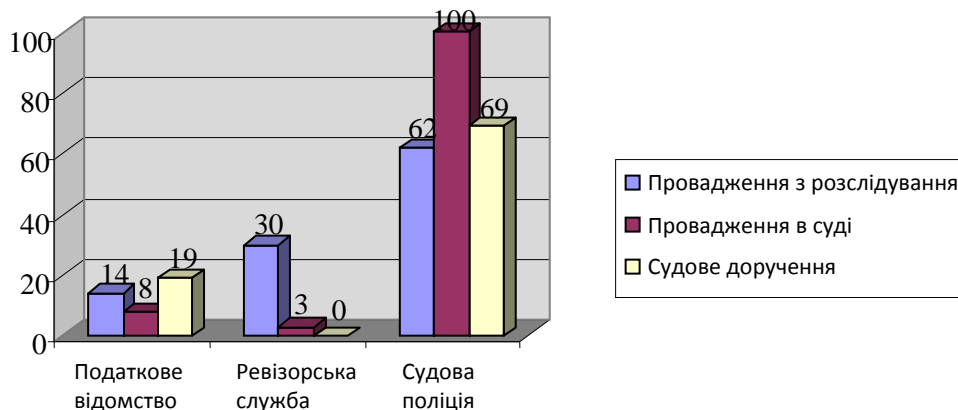
Прокурорське розслідування. Розслідування може бути розпочато як на підставі внутрішньої інформації, так і за заявою приватної особи або державної установи. Стаття 262 Кримінально-процесуального кодексу та інші положення покладають на співробітників державних установ обов'язок сприяти правосуддю і повідомляти про можливі випадки вчинення злочину. У тих випадках, коли справа належить до компетенції АКПО, для початку слідчих дій додаткова постанова Генерального прокурора не потребується. У тих випадках, коли необхідно встановити особливу важливість правопорушення, Головний прокурор АКПО запитує згоду Генерального прокурора на порушення справи.

Будь-які спори між спеціальними та звичайними прокурорськими службами щодо підвідомчості конкретних справ вирішуються Генеральним прокурором. Врегулювання питання компетенції не повинно бути перешкодою при розгляді термінових справ. Якщо в ході розслідування спеціальний прокурор АКПО дійде висновку, що діяння не має ознак, необхідних для втручання АКПО, справа передається до відповідної прокурорської служби. Враховуючи особливу значущість справ, що розслідуються АКПО, закономірним є покладення на АКПО обов'язку негайно повідомляти Генерального прокурора про всі розпочаті справи і всі випадки зміни підвідомчості.

Безпосередня участь у кримінальному процесі є ще однією важливою функцією АКПО. АКПО бере участь у процесі на всіх його стадіях – розгляді справи у першій та апеляційній інстанціях, а також на стадії виконання покарання. Прокурор АКПО за вказівкою Генерального прокурора також може взяти участь у процесі по справі, слідство в якій проводилося іншим органом. Генеральний прокурор також може підключити спеціального прокурора до участі в судовому розгляді будь-якої кримінальної справи. У такому разі АКПО повинна поінформувати про це Генеральну прокуратуру, яка б мала відповідні територіальні повноваження, щоб уникнути дублювання дій у проведенні розслідування.⁶⁰

⁶⁰ Відповідно до статті 25 Органічного закону, при здійсненні відповідних повноважень Генеральний прокурор зобов'язаний вимагати від керівників всіх спеціальних прокурорських служб негайного надання інформації про діяння, які, виходячи з наявних ознак, можуть потрапляти до сфери його компетенції.

Малюнок 12. Звіти допоміжних органів АКПО за 2005 рік



Джерело: АКПО.

Кадрові ресурси, підготовка кадрів і матеріальні ресурси

Генеральний прокурор, голова прокурорської служби Іспанії, призначається на посаду та звільняється з посади Королем Іспанії за поданням Уряду після консультацій із Генеральною суддівською радою. Уряд не має права втручатися у діяльність Генерального прокурора та його відомства, але може в окремих випадках звернути увагу Генерального прокурора на необхідність вжити тих чи інших заходів. Діяльність Прокурорської служби ґрунтується на принципах єдності дій та ієрархічної підпорядкованості, що, серед іншого, означає, що Генеральний прокурор має право видавати накази, обов'язкові до виконання будь-яким нижчим прокурором, у тому числі спеціальними прокурорами АКПО.

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.

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.

Генеральний прокурор може прикріпити прокурора іншої прокурорської служби до розслідування певної справи в АКПО. У такому разі прикріплений прокурор зберігає підпорядкування за постійним місцем служби.

Окрім того, штат АКПО посилений спеціалістами інших відомств – Департаменту з податків та зборів, Генеральної адміністративної інспекції державної служби, Цивільної поліції або жандармерії, а також Судової (кримінальної) поліції, де створені спеціальні відділи з надання сприяння АКПО.

Відповідно до податкового законодавства, ДПС та судові органи мають право збирати будь-яку інформацію, необхідну для проведення кримінального розслідування. Через допоміжний відділ Агентства із податкових злочинів АКПО має прямий доступ до баз даних Податкової інспекції, у яких міститься вся інформація про податки фізичних та юридичних осіб Іспанії за

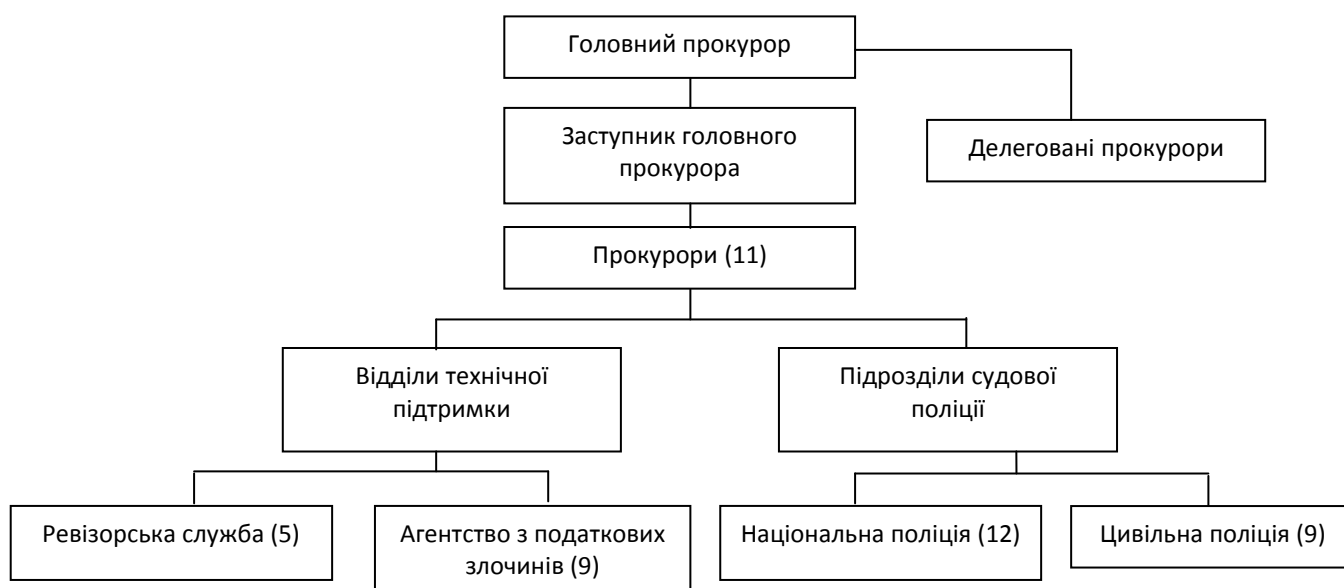
останні шість років. На підставі загальних положень, передбачених різними нормативно-правовими актами, АКПО також має право доступу до баз даних інших державних установ, у тому числі до баз даних правоохоронних органів.

Як структурний підрозділ Державної прокурорської служби, АКПО фінансується Міністерством юстиції через бюджет ДПС. АКПО не має власного річного бюджету: прокурорська служба і всі підрозділи фінансуються Міністерством юстиції як одне відомство, без поділу на спеціальні статті бюджету за підрозділами. За останні роки ДПС отримувала кошти на розвиток системи відправлення правосуддя, інфраструктури та впровадження нових технологій і програм, спрямованих на удосконалення системи правосуддя у цілому. В усіх прокуратурах були модернізовані інформаційні системи та проводилися заходи з підвищення професійної підготовки їх працівників.

Підзвітність

За Законом, АКПО зобов'язана повідомляти Генерального прокурора про всі справи, які знаходяться у її провадженні, та про будь-які пов'язані з ними зміни, зокрема, про можливі зміни у сфері компетенції. Генеральний прокурор направляє піврічні звіти про розслідувані в АКПО справи до Колегії судових прокурорів (Junta de Fiscales Jefes de Sala) та до Ради Генерального прокурора (Consejo Fiscal).

Малюнок 13. Організаційна структура АКПО



Джерело: АКПО.

Практична діяльність і основні результати

За останні роки АКПО провела розслідування та кримінальне переслідування за декількома “гучними” справами. Далі наведений короткий виклад деяких з них.

Лютий 1998 року: звинувачення у шахрайстві, неодноразовому отриманні хабарів та злочинах проти Державного казначейства були висунуті колишньому директору Цивільної поліції

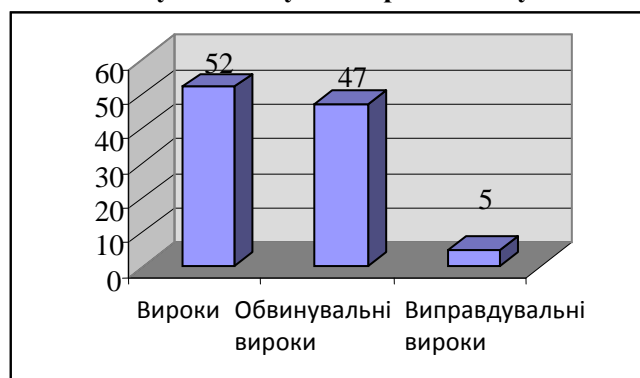
(General de la Guardia Civil).⁶¹ Суд засудив його до 14 років позбавлення волі. У грудні 1999 року Верховний суд (Tribunal Supremo) залишив вирок без змін.

Березень 2000 року: колишній керуючий банку “Банесто”, одного з найбільших банків Іспанії, був звинувачений у шахрайстві та незаконному привласненні майна. Після судового розгляду, який тривав два роки, він був визнаний винуватим і засуджений до позбавлення волі строком на 10 років. У липні 2002 року Верховний Суд підтримав обвинувальний вирок і збільшив термін покарання до 20 років позбавлення волі.

Січень 2002 року: колишній секретар Міністерства внутрішніх справ (друга особа в міністерстві) був засуджений за неодноразово вчинене розкрадання та привласнення державних коштів до позбавлення волі строком на 7 років. Колишній міністр закордонних справ, якому Спеціальна прокурорська служба пред’явила обвинувачення в розтраті державних коштів, був виправданий. У вересні 2004 року Верховний Суд підтримав це рішення.

Січень 2005 року: колишній член Верховної ради суддів був визнаний винуватим у порушенні посадових обов’язків і отриманні хабарів, обидва діяння були вчинені під час його перебування на посаді судді. Його було засуджено до 9 років позбавлення волі.

Малюнок 14. Результати судових розглядів у 1997 - 2005 рр.



Джерело: АКПО.

Контактна інформація

Спеціальна прокурорська служба з припинення економічних злочинів, пов’язаних з корупцією
Fiscalía Especial para la represión delos delitos económicos relacionados con la corrupción

Paseo de la Castellana 147

28071 Madrid, España

Тел.: + 34 915717415

Факс: + 34 9157193846

Ел. пошта: fj.anticorrupcion@fiscalia.mju.es

⁶¹ Іспанська поліцейська служба на зразок італійських карабінерів або французької жандармерії.

Джерела:

1. GRECO (2001), *Перший раунд оцінювання, Оцінювання Іспанії*, Страсбург, 15 червня 2001 року.
2. GRECO (2003), *Перший раунд оцінювання, Звіт про виконання рекомендацій Іспанії*, Страсбург, 17 жовтня 2003 року.
3. GRECO (2005), *Другий раунд оцінювання, Оцінювання Іспанії*, Страсбург, 20 травня 2005 року.
4. Інструкція № 1/1996 від 15 січня [1996 року] щодо компетенції та організації діяльності Спеціальної прокурорської служби з припинення економічних злочинів, пов'язаних з корупцією (ОЕСР має неофіційний переклад).

Румунія: Національний антикорупційний директорат

У 2002 році в Румунії було створено Національну прокурорську службу з боротьби проти корупції (НПС), 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. 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.

Загальні відомості

Рішення про заснування потужного спеціалізованого органу для розслідування та кримінального переслідування у сфері корупції було прийнято в 2000 році, коли стало очевидним, що існуючі національні органи, які було створено при Уряді або Президенті і які відповідали за координування зусиль з боротьби проти корупції, не в змозі домогтися серйозного успіху в стримуванні корупції, яка стала серйозною проблемою для Румунії.

За підтримки Європейської Комісії та завдяки проекту Twinning, перш за все з прокурорською службою Іспанії (АКПО), у 2002 році було створено спеціалізовану Національну прокурорську службу з боротьби проти корупції (НПС) із статусом автономної прокурорської служби в структурі Міністерства державних справ.

Завдяки завчасній підготовці, виділенню ресурсів та підготовці кадрів, НПС розпочала роботу того ж року. У перші роки роботи нова установа стикнулася з низкою практичних проблем: крім виконання оперативних завдань, НПС доводилося долати внутрішні організаційні складності, брак кадрів, фінансових і матеріально-технічних ресурсів. До того ж співробітники служби повинні були проходити навчання на спеціальних курсах підвищення кваліфікації без відриву від виконання своїх службових обов'язків. Незважаючи на це, НПС вдалося досягти добрих результатів за порівняно короткий проміжок часу.

Протягом 2004-2005 років експертами низки міжнародних організацій, наприклад, Європейської Комісії та неурядової організації “Фрідом Хаус”, було проведено незалежний аналіз діяльності НПС. Не дивлячись на те, що висновки експертів показали, що створення Служби стало важливим кроком уперед, особливо в порівнянні із ситуацією до 2002 року, критику викликала бездіяльність НПС у боротьбі проти корупції у вищих політичних колах. З іншого боку, у рішенні Конституційного суду йшлося про те, що проведення розслідування та кримінального переслідування стосовно членів парламенту належить до юрисдикції Прокурорської служби при Вищому касаційному суді. Таким чином, НПС як автономна прокурорська служба не мала повноважень з розслідування справ про корупцію, якщо злочин був вчинений членом парламенту.

Відповідно до висновків міжнародних організацій та керуючись прагненням поширити компетенцію спеціалізованої служби з боротьби проти корупції на членів парламенту, НПС було реорганізовано спочатку в автономний департамент (у жовтні 2005 року), а потім (у березні 2006 року) – у спеціалізований директорат – НАД – у структурі Прокурорської служби при Вищому касаційному суді. Директорат спеціалізується на розслідуванні та кримінальному переслідуванні на всій території Румунії серйозних корупційних правопорушень.

Правовий статус і організаційна структура

Правовий статус НАД визначений в Постанові Уряду № 43/2002, яка була пізніше підтверджена Законом № 503/2002 з наступними змінами.⁶² НАД підвідомчі справи про корупційні правопорушення, перелічені в Законі № 78/2000 “Про запобігання, виявлення і переслідування корупційних правопорушень” (із змінами від 2003 та 2004 років). Закон використовує широкий підхід до визначення корупції. Відповідно, предметна юрисдикція НАД включає як традиційні склади корупційних правопорушень, такі як хабарництво, так і низку правопорушень, пов’язаних з корупцією, та злочини проти фінансових інтересів Європейського Союзу.

Зміни, які послідовно вносилися до законодавства, були покликані зосередити зусилля НАД на виконанні завдань з боротьби проти корупції серед високопосадових чиновників. Менш значущі випадки корупції залишаються під юрисдикцією звичайних органів прокуратури.

Щоб потрапити до юрисдикції НАД, діяння повинно відповідати одному з таких критеріїв, визначених законодавством (Постанова Уряду № 43/2002 із змінами, внесеними у жовтні 2005 року):

- шкода, завдана правопорушенням, перевищує 200 000 євро;
- сума хабара перевищує 10 000 євро; або
- правопорушення вчинено публічним службовцем у ранзі, не нижчому за вказаний у законі (наприклад, члени парламенту, члени Уряду, певні високопосадові службовці центральної і регіональної адміністрацій, судді і прокурори, мери міст, офіцери поліції і працівники митниці), або особами, які займають посади не нижче за керівника національної компанії або підприємства, якщо певна частка участі в ньому належить державі, чи фінансово-банківської установи.

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.

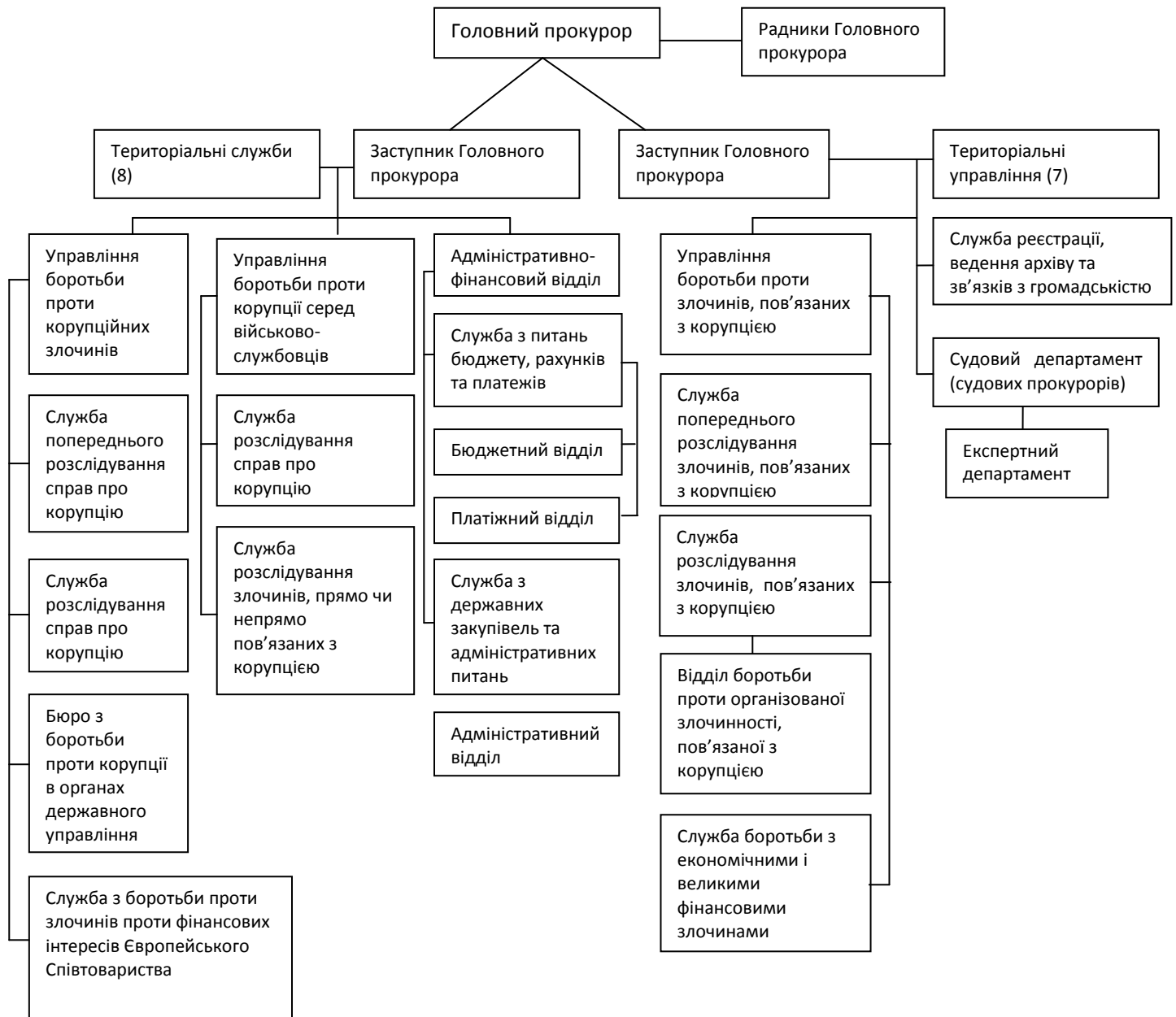
Прокурор також може винести постанову про спеціальні заходи із захисту потерпілого, свідка або експерта.

Центральний офіс НАД знаходиться у Бухаресті. П’ятнадцять регіональних відділень територіально відповідають апеляційним судам і знаходяться у прямому підпорядкуванні Головного прокурора НАД. Організаційна структура НАД складається з багатьох відділів та служб (див. схему нижче).

НАД очолює Головний прокурор, який за рангом є заступником Генерального прокурора при Вищому касаційному суді. Головного прокурора НАД, його заступників та головних прокурорів територіальних відділень НАД призначає Президент Румунії за поданням Міністра юстиції після узгодження з Вищою радою суддів на трирічний строк з правом одного повторного призначення.

⁶² Основні зміни до Постанови № 43/2002 було внесено у квітні 2003 року, квітні 2004 року, грудні 2004 року, липні 2005 року, жовтні 2005 року та березні 2006 року.

Малюнок 15. Організаційна структура НАД



Ще одним приводом для критики з боку вищезгаданих міжнародних експертів, які аналізували та оцінювали діяльність НПС, була недостатня прозорість процедури відбору кандидатури для призначення головою цього відомства. Діючий Головний прокурор НАД був призначений на цю посаду Президентом країни за пропозицією Міністра юстиції після розгляду кандидатури у Вищій раді суддів. Процедура інтерв'ю кандидата транслиувалася у прямому ефірі національного телебачення.

Кадрові і матеріальні ресурси

У штаті служби нараховується велика кількість спеціальних прокурорів, офіцерів судової поліції, експертів і спеціалістів інших галузей знань, що дозволяє службі самостійно проводити розслідування і переслідування у межах своїх повноважень.

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.

Процедура призначення на посади прокурорів НАД, як і у випадку з колишньою НПС, також викликала критику міжнародних експертів через відсутність прозорості та формальних критеріїв відбору кандидатів для призначення на посади прокурорів. У відповідь на цю критику у червні 2005 року було внесено відповідні зміни до законодавства, результатом яких стало запровадження нового порядку відбору кандидатів. Тепер 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'ясовується 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.

Вставка 5. Залучення співробітників кримінальної поліції та спеціалістів

Не дивлячись на те, що НАД є прокурорською службою, у її штаті нараховується велика кількість слідчих (офіцерів судової поліції) та спеціалістів у різних спеціальних галузях, які перебувають у цілковитому підпорядкуванні прокурорів НАД і не пов'язані відносинами субординації в межах правоохоронних органів. Це є додатковою гарантією незалежності досудового розслідування, а також сприяє ефективному збиранню доказів. Крім того, закон покладає на інші державні установи зобов'язання повідомляти про підозри щодо правопорушень, які можуть належати до юрисдикції НАД, а також за зверненням прокурорів НАД надавати свої послуги та експертну допомогу у проведенні розслідування.

Джерело: НАД.

Після завершення терміну повноважень в НАД прокурор має право повернутися на попереднє місце служби для продовження своєї професійної діяльності.

Офіцери судової поліції, які утворюють підрозділ судової поліції НАД, відряджаються наказом Міністра адміністративних і внутрішніх справ за поданням Головного прокурора НАД. На підставі такого наказу про відрядження, Головний прокурор НАД призначає на посаду слідчого НАД строком на шість років з правом одноразового продовження терміну повноважень. Під час перебування на цій посаді офіцер судової поліції може займатися тільки слідчою роботою, яку йому доручає прокурор НАД.

Експерти з різних галузей (економіка, фінанси, банківська або митна справа, інформаційні технології) призначаються на посаду Головним прокурором НАД за поданням відповідного міністра на необмежений строк для надання технічної допомоги під час розслідувань. Експерти користуються усіма правами та обов'язками державних службовців.

Таблиця 3. Кадровий склад НАД станом на лютий 2006 року

Категорія службовців	Всього позицій за законом	Всього кількість зайнятих позицій	Всього кількість співробітників на центральному рівні			Всього кількість співробітників у територіальних відділеннях			Всього вакансій
			Всього	з них		Всього	з них		
				Призначених	Делегованих		Призначених	Делегованих	
Прокурори	130	118	61	57	4	57	52	5	12
Офіцери судової поліції	170	151	77	77	-	74	74	-	19
Експерти	45	44	34	34	-	10	10	-	1
Разом	345	313	172	168	4	141	136	5	32

Джерело: НАД.

З часу створення НПС, НАД отримувала достатнє фінансування і технічне сприяння, як з державного бюджету, так і із закордонних джерел. Міжнародна фінансова і технічна допомога надходила в рамках програми PHARE, програми ЄС Twinning та програм двосторонньої співпраці і значною мірою визначила успіх перших років діяльності НАД. З роками бюджет НАД збільшувався. У 2004 році колишня НПС отримала з державного бюджету кошти на суму 54,2 млн. румунських лір (13 млн. євро). У 2005 році ця сума склала 64,8 млн. румунських лір (17 млн. євро), а у 2006 році бюджет НАД дорівнював 72 млн. румунських лір (20 млн. євро).

Дотепер персонал НАД проходив підготовку в рамках програм PHARE з міжнародної та двосторонньої співпраці, програм, що підтримувалися іншими європейськими і американськими донорськими організаціями, а також в рамках власних програм підвищення кваліфікації. Загалом для прокурорів, слідчих та спеціалістів НАД було проведено понад 100 заходів з підвищення кваліфікації.

З точки зору матеріально-технічного забезпечення, НАД укомплектований краще, ніж будь-який інший орган судової системи Румунії. Це єдина прокурорська служба Румунії, яка має власний Відділ технічного обслуговування, якому надані повноваження і право виконувати судові дозволи на проведення прихованого спостереження та прослуховування, а також надавати необхідну технічну і логістичну підтримку оціферам поліції та прокурорами НАД у проведенні слідчих дій. Наразі реалізується проект створення безпечної системи обміну інформацією між центральним офісом та 15 територіальними відділеннями.

Підзвітність

Як орган кримінального переслідування, НАД здійснює свою діяльність відповідно до механізмів підзвітності, які поширюються на органи прокуратури Румунії. Крім того, відповідно до законодавства, НАД зобов'язаний надавати щорічний звіт про свою діяльність і виконання покладених завдань до Вищої ради суддів, а також Міністрові юстиції не пізніше лютого місяця кожного року. Міністр юстиції надає свій висновок у звіті до Парламенту.

Практична діяльність і основні результати

Внутрішні реформи. НПС неодноразово зазнавала критики за небажання розпочинати розслідування справ стосовно високопосадових осіб, викритих у корупції. Той факт, що прокурори не мали необхідної незалежності, щоб розпочати кримінальне переслідування політично впливових осіб, завжди був джерелом серйозної стурбованості громадськості, яка стала поштовхом до проведення серйозних внутрішніх реформ у 2005 році. Після перетворення НПС у НАД процедура відбору і призначення Головного прокурора та слідчих НАД стала прозорою.

На законодавчому рівні було вжито додаткових заходів з посилення незалежності прокурорів (право прокурора оскаржити у Вищій раді суддів незаконне втручання вищого прокурора в хід слідства або в процес прийняття рішення; обмеження права на передачу справи іншому прокуророві). Для обмеження компетенції НАД серйознішими справами був підвищений мінімальний розмір шкоди з 10 до 200 тис. євро та суми хабара з 3 до 10 тис. євро.

Результати діяльності НАД у сфері боротьби проти корупції за останні вісім місяців, що минули з часу його реорганізації і призначення нового керівництва, рівень незалежності та об'єктивності проведених розслідувань, судячи з усього, були оцінені як румунським суспільством, так і міжнародною спільнотою. За ці декілька місяців було порушено 14 кримінальних справ проти депутатів парламенту та членів Уряду (як діючих, так і у відставці) за корупцію та пов'язані з нею злочини. Двом депутатам парламенту вже пред'явлено обвинувачення.

Контактна інформація

Національний антикорупційний директорат

Direcția Națională Anticorupție

Strada Știrbei Vodă, nr.79-81, Sector 1

Cod 010106, București, Romania

Ел. пошта: anticoruptie@pna.ro

Адреса в Інтернеті: <http://www.pna.ro>

Джерела

1. Національна прокурорська служба з боротьби проти корупції:
www.coe.int/.../legal_cooperation/combating_economic_crime/3_Technical_cooperation/OCTOPUS/2003/Romania.pdf.
2. The Role and the Place the National Anti-Corruption Prosecutor's Office has in Romanian Anti-Corruption Strategy (16 December 2004).
3. Надзвичайний Указ № 43 від 4 квітня 2002 року стосовно Національної прокурорської служби з боротьби проти корупції.
4. Закон № 78 від 8 травня 2000 року про запобігання, виявлення та покарання корупційних злочинів.
5. Freedom House, Inc., Washington, D.C.: The Anti-Corruption Policy of the Romanian Government Assessment. Assessment Report (16 March 2005)

Хорватія: Управління з припинення корупції та організованої злочинності

Управління з припинення корупції та організованої злочинності – УПКОЗ (Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala - USKOK) було створено в 2001 році як спеціалізований орган в структурі Державної прокуратури Хорватії, який здійснює керівництво розслідуванням поліцією злочинів, пов'язаних з корупцією та організованою злочинністю, а також кримінальне переслідування у цих справах. Перелік злочинів, що належать до юрисдикції УПКОЗ, прямо визначений в законі. До завдань Управління входять збирання даних, функції з розслідування, кримінального переслідування та запобігання корупції. УПКОЗ відповідає за міжнародне співробітництво та обмін інформацією у складних справах.

Загальні відомості

Створення УПКОЗ стало відповіддю на достатньо високий рівня корупції і організованої злочинності у Хорватії, яка нещодавно пережила війни і розпочала серйозні економічні реформи. Не дивлячись на те, що, на думку громадян, корупція була достатньо серйозною проблемою, зусиль, спрямованих на вирішення цього наболілого питання, було явно недостатньо: інформація про такі справи була обмеженою і кримінальні справи порушувалися лише зрідка. Для боротьби проти цього явища в Хорватії був прийнятий пакет заходів, покликаних зміцнити спеціалізовану правоохоронну і прокурорську службу. На початку 2000 року було зроблено політичну заяву про намір заснувати Управління з боротьби проти корупції і організованої злочинності (УПКОЗ).

Ще одним кроком стало прийняття у 2002 році Національної програми і Плану дій боротьби проти корупції, а також поява нової Парламентської комісії із запобігання конфліктові інтересів, яка була формально створена в 2003 році і розпочала роботу в 2004 році.

У жовтні 2001 року набув чинності Закон про УПКОЗ. Його прийняття стало важливим етапом у зусиллях, спрямованих на боротьбу проти корупції і організованої злочинності в Хорватії. УПКОЗ розпочало роботу в грудні 2001 року, коли був призначений виконувач обов'язків голови установи, якому було доручено забезпечити функціонування УПКОЗ у повному об'ємі. Проте, через перешкоди фінансового характеру та відсутність кваліфікованих і підготовлених прокурорів, минув ще деякий час, перш ніж служба запрацювала на повну силу.

Питання структури та повноважень УПКОЗ було вирішено таким чином, щоб ця установа стала провідним державним органом у сфері запобігання і подолання корупції у Хорватії. Управління зосередило свою діяльність на функціях з проведення розслідування і кримінального переслідування, а його обов'язки у сфері запобігання корупції так і не були реалізовані в повному обсязі. За останні роки у процесі перегляду законодавства вносилися пропозиції виключити з компетенції УПКОЗ функції щодо запобігання корупції і підвищення поінформованості суспільства про це явище з тим, щоб Управління мало можливість сконцентруватися на виконанні завдань з проведення розслідувань і кримінального переслідування, але ця пропозиція не була схвалена і формально закон зберігає за УПКОЗ превентивні функції.

З іншого боку, за період з моменту створення УПКОЗ було розширено його слідчі повноваження. Зміни, які нещодавно було внесено до Кримінального кодексу, розширили юрисдикцію УПКОЗ, а внесення змін до Закону про УПКОЗ було спрямовано на зміцнення співпраці та покращення координації роботи між УПКОЗ, судами і поліцією, а також на розширення повноважень УПКОЗ з нагляду за попереднім поліцейським розслідуванням. У зв'язку з цим слід також зазначити, що УПКОЗ є органом кримінального переслідування, який не має у своєму штаті слідчих і офіцерів поліції, а лише керує та здійснює нагляд за перебігом кримінального розслідування, яке проводять кадрові офіцери кримінальної поліції. Більшість офіцерів працюють у Департаменті поліції з боротьби проти економічних злочинів та корупції, який був створений у 2001 році.

Правовий статус і організаційна структура

Правовою основою діяльності УПКОЗ є Закон “Про Управління з припинення корупції і організованої злочинності”, прийнятий у жовтні 2001 року. Відповідно до цього Закону, УПКОЗ є спеціалізованою прокурорською службою, створеною для діяльності на всій території Хорватії. Вищезгаданий Закон охоплює такі аспекти, як організаційна структура, юрисдикція і повноваження УПКОЗ, юрисдикція і повноваження судів (слідчих суддів) на етапах проведення розслідування і судового розгляду справ, які належать до юрисдикції УПКОЗ, призначення Начальника Управління та його заступника, порядок прикріплення до УПКОЗ прокурорів, питання комплектування кадрів, порядок конфіскації прибутків і майна, отриманих злочинним шляхом, співпраця з іншими державними органами та міжнародна співпраця у сфері боротьби проти корупції.

Начальник УПКОЗ має ранг Заступника Генерального прокурора і призначається на посаду Генеральним прокурором на 4-річний строк (з правом повторного призначення на посаду). До прийняття рішення про призначення Генеральний прокурор повинен запитати думку Міністра юстиції і Ради державних прокурорів. Закон дозволяє у будь-який час в період перебування особи на посаді Начальника УПКОЗ і протягом року після складення ним своїх повноважень, без попереднього повідомлення, проводити перевірку його надійності та майнового статусу.

Спеціальні прокурори призначаються Генеральним прокурором за поданням Начальника УПКОЗ на 4-річний строк (з правом повторного призначення на посаду). Стосовно прокурорів можуть бути вжиті такі самі заходи з перевірки надійності, які передбачені по відношенню до Начальника УПКОЗ. Щоб гарантувати високий професійний рівень, працездатність і незалежність Управління, згідно із Законом, УПКОЗ приймає на роботу тільки тих прокурорів, які пройшли державний кваліфікаційний екзаме́н і мають досвід роботи не менше 8 років на посаді судді, прокурора, юриста або офіцера слідчих органів кримінальної поліції.

З організаційної точки зору, УПКОЗ є автономною службою кримінального переслідування в структурі Генеральної прокуратури. Головний офіс УПКОЗ знаходиться у Загребі. З 2005 року в структурі УПКОЗ функціонують чотири відділи, які забезпечують виконання його основних функцій, передбачених законом: (1) Департамент кримінального переслідування; (2) Департамент розслідувань і документації; (3) Департамент міжнародного співробітництва і спільного проведення розслідувань; (4) Департамент з боротьби проти корупції і зв'язків з громадськістю (див. [Малюнок 16]). Департамент кримінального переслідування має також регіональні відділення при чотирьох окружних судах, які знаходяться у таких містах, як Загреб, Ріска, Осієк і Спліт.

До завдань Департаменту проведення розслідувань і документації належать:

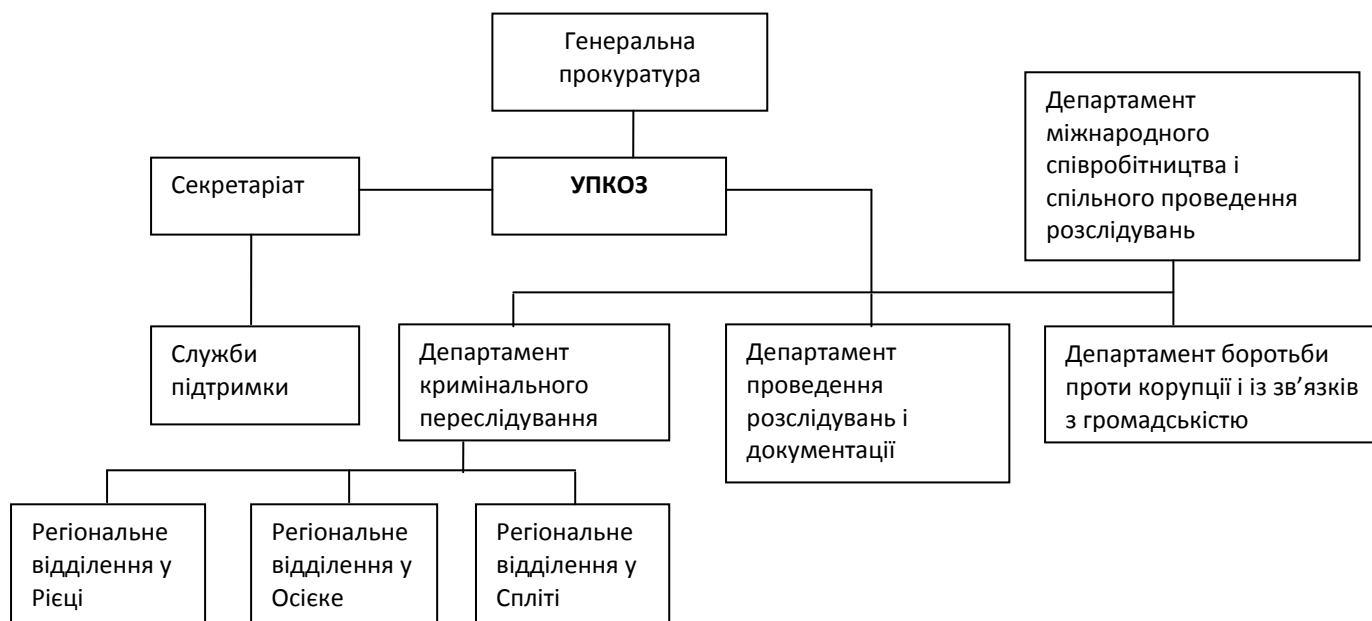
- регулярний збір даних про корупцію і організовану злочинність;
- організація і ведення баз даних, які є джерелом інформації під час проведення слідства;
- розвиток співпраці між різними державними органами з метою виявлення корупції і організованої злочинності.

Департамент кримінального переслідування виконує всі обов'язки і повноваження прокурорської служби, передбачені Кримінально-процесуальним кодексом та іншими нормативними актами, зокрема:

- скеровує роботу поліції та інших органів з розкриття злочинів, які знаходяться під юрисдикцією УПКОЗ, і робить запит щодо інформації у цих справах;
- пропонує вжиття передбачених законом запобіжних заходів, таких як арешт майна, грошових коштів та інших доходів, отриманих у результаті злочинної діяльності, зазначених у Кримінально-процесуальному кодексі та в інших нормативних актах;

- виконує інші обов'язки, передбачені переліком обов'язків.

Малюнок 16. Організаційна структура УПКОЗ



Департамент міжнародного співробітництва і спільного проведення розслідувань відповідає за виконання таких завдань:

- співпраця із компетентними органами інших країн та міжнародними організаціями у рамках міжнародних угод;
- формування спільних слідчих бригад на основі міжнародної угоди або домовленості в конкретній справі для проведення розслідування, кримінального переслідування або підтримання обвинувачення в суді за окремими кримінальними справами або злочинами, вчиненими за межами Хорватії.⁶³

На Департамент з боротьби проти корупції і із зв'язків з громадськістю покладено такі завдання:

- інформування громадськості про небезпеку і шкоду, яку завдає корупція, та методи і шляхи її попередження;
- відповідно до компетенції і розпоряджень Начальника УПКОЗ інформування громадськості про діяльність Управління;
- підготовка звітів, проведення аналізу форм та причин корупції у державному і приватному секторах, вносення пропозицій Начальникові УПКОЗ щодо прийняття нових нормативних актів або внесення змін до чинних;
- виконує інші обов'язки, передбачені річним планом заходів Управління.

⁶³ Закон “Про Управління з боротьби проти корупції і організованої злочинності”, березень 2005 року, див. www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/Legislation_Office-for-the-Suppression-CC.doc.

Предметна юрисдикція УПКОЗ обмежена злочинами у сфері корупції, перелік яких встановлений Законом:

- отримання/давання хабара в публічному секторі;
- отримання/давання хабара в приватному секторі;
- зловживання впливом;
- зловживання службовими повноваженнями;
- зловживання під час процедур банкрутства;
- недобросовісна конкуренція у сфері зовнішньо-торговельних операцій.

УПКОЗ також приймає до провадження справи за деякими видами злочинів, що містять ознаки корупції:

- злочини, вчинені групою осіб або організованою злочинною групою;
- правопорушення, за які передбачено покарання у вигляді позбавлення волі строком більше трьох років, вчинені на території двох або більше країн, або значна частина підготовки або організації яких проходила на території іншої країни; або якщо злочин був вчинений у зв'язку з діяльністю злочинної групи, яка діє у двох чи більше країнах.

Крім того, до компетенції УПКОЗ належать такі кримінальні правопорушення:

- легалізація доходів, одержаних злочинним шляхом (“відмивання грошей”);
- перешкоджання збиранню доказів;
- тиск на посадових осіб, що беруть участь у відправленні правосуддя;
- перешкоджання виконанню посадовою особою своїх посадових обов'язків;
- напад на посадову особу, якщо такий злочин був вчинений у зв'язку з дією, що містить ознаки корупції або вчинений організованою злочинною групою.

Для виконання вищезазначених завдань прокурори УПКОЗ у деяких випадках наділяються особливими повноваженнями, що перевищують повноваження їхніх колег у звичайних кримінальних справах. До них, зокрема, належать заходи із захисту осіб, які сприяють правосуддю, а також слідчі дії із застосуванням спеціальних засобів. Більш того, УПКОЗ може направити запит до Міністерства фінансів про проведення перевірки діяльності будь-якої юридичної або фізичної особи, а також про накладення арешту на грошові кошти, цінні папери, будь-які предмети та документи, що можуть бути доказами у справі. УПКОЗ також може вимагати надання допомоги від будь-яких державних організацій, банків та фінансових установ. Законом встановлено, що свідоме невиконання дій, зазначених у запиті, є серйозним порушенням посадових обов'язків службовця і може мати наслідком кримінальну відповідальність за перешкоджання офіційній особі у збиранні доказів.

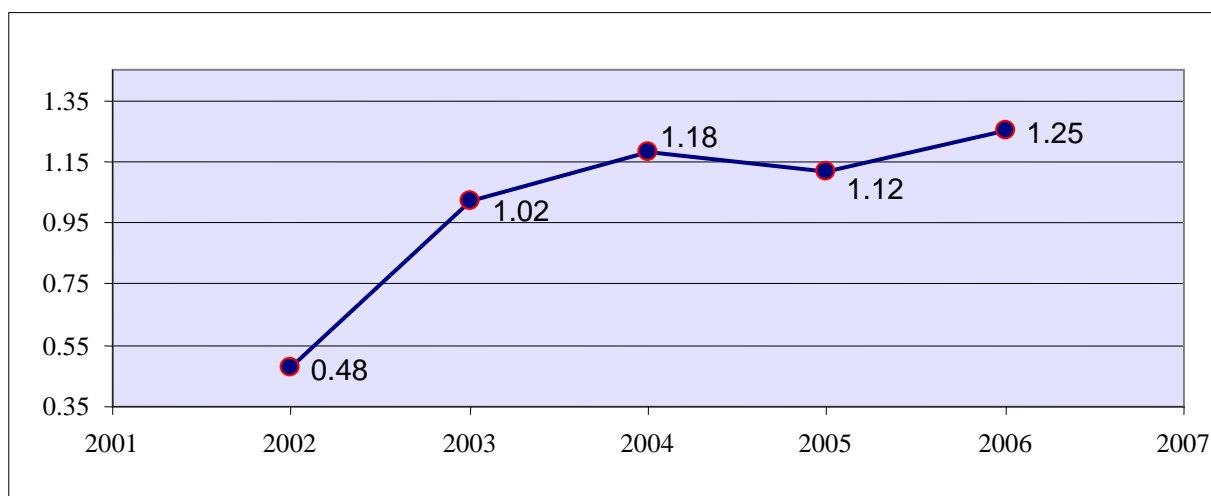
Як уже було зазначено, УПКОЗ не має у своєму штаті слідчих або офіцерів поліції. Прокурори УПКОЗ здійснюють керівництво і нагляд за проведенням слідства органами поліції. Із цього положення закону випливає обов'язок Головного начальника поліції на запит прокурора УПКОЗ створити слідчу бригаду для розкриття конкретного злочину і виділити для цього необхідні технічні засоби. Ще одним державним органом, з яким тісно співпрацює УПКОЗ, є Служба запобігання легалізації доходів від злочинної діяльності, яка за законом зобов'язана повідомляти УПКОЗ всю інформацію про підозрілі угоди або майно, яке може стосуватися злочинів, що їх розслідує УПКОЗ.

Нарешті, слід зазначити, що закон про УПКОЗ не тільки заклав підвалини створення спеціалізованої прокурорської служби, але й вніс зміни до судової юрисдикції. Усі кримінальні правопорушення, що віднесені до компетенції УПКОЗ, розглядаються чотирма найбільшими окружними судами (у Загребі, Рієці, Осієте і Спліті). Закон вимагає, щоб для розгляду справ, що належать до юрисдикції УПКОЗ, був призначений слідчий суддя і сформований склад суду, який складається виключно з професійних суддів (зазвичай кримінальні справи у Хорватії розглядаються судом змішаного складу, який включає суддів та мирових суддів). Ці судді призначаються головою відповідного окружного суду на чотирирічний строк.

Кадрові і матеріальні ресурси

Згідно з нормативними документами, прийнятими у 2005 році, штатний розпис УПКОЗ передбачає 59 одиниць (Начальник Управління, 16 спеціальних прокурорів, 1 секретар Управління, 9 консультантів, 6 помічників, 2 аналітики-криміналісти, 3 спеціалісти у зв'язках з громадськістю, 1 перекладач, 3 спеціалісти з інформаційних технологій, 12 адміністраторів, 3 друкарки, 3 співробітники інших спеціальностей). Станом на початок 2006 року серед числа співробітників УПКОЗ нараховувалося 14 прокурорів, 1 спеціаліст з інформаційних технологій, 2 консультанти, 3 друкарки, 3 адміністратори і 1 співробітник. До кінця 2006 року передбачалося збільшити кількість службовців до 35 осіб. Як було зазначено вище, УПКОЗ не має в штаті слідчих і офіцерів поліції, які постійно працюють в Управління, а здійснює нагляд і проводить розслідування за допомогою регулярної поліції.

Малюнок 17. Річний бюджет УПКОЗ (у млн. євро) за 2002 – 2006 рр.



Джерело: УПКОЗ.

Зараз в УПКОЗ розробляється система діловодства і управління процесами та завершується встановлення інформаційної системи, а також обладнання для відеоконференцій на кошти, надані Європейським Союзом (360 тис. євро).

У перші роки діяльності співробітники Управління стикалися з браком кваліфікованих спеціальних прокурорів і, особливо, з браком матеріальних ресурсів. Однією з найбільших проблем залишається те, що за величезної відповідальності, яка покладається на Департамент кримінального переслідування УПКОЗ він недостатньо забезпечений, як з точки зору матеріальних ресурсів, так і достатньо кваліфікованих та підготовлених професійних кадрів. Співробітники Департаменту недостатньою мірою володіють професійними навичками, особливо у сфері використання технічних засобів для проведення розслідування і переслідування, потребують спеціальної підготовки у сфері боротьби проти корупції.

Контактна інформація

Управління з припинення корупції та організованої злочинності

Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala - USKOK

Gajeva 30 a

10000 Zagreb, Croatia

Тел.: +385 1 4591-874

Факс: +385 1 4591-878

Ел. пошта: uskok.zg@uskok.hr

Адреса в Інтернеті: www.uskok.hr

Джерела

7. SPAI Steering Group – Croatia general assessment report April 20, 2001.
8. Закон про Управління з припинення корупції і організованої злочинності можна знайти тут www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/Legislation__Office-for-the-Suppression-CC.doc.
9. GRECO (2002), Перший раунд оцінювання, Оцінювання Хорватії, Страсбург, 17 травня 2002 року.
10. GRECO (2004), Перший раунд оцінювання, Звіт про виконання рекомендацій Хорватії, Страсбург, 2 грудня 2004 року.
11. OECD (May 2003): Stability pact south east Europe compact for reform, investment, integrity and growth – Croatia enterprise policy performance assessment.
12. USKOK web site: <http://www.uskok.hr>.

СПЕЦІАЛІЗОВАНІ ПОЛІЦЕЙСЬКІ СЛУЖБИ

Бельгія: Центральне управління боротьби проти корупції

Створення у 2001 році Центрального управління боротьби проти корупції – ОЦРК (Office Central pour la Répression de la Corruption – OCRC) стало частиною масштабної реформи правоохоронної системи Бельгії. ОЦРК є органом Федеральної поліції і має предметну юрисдикцію щодо тяжких злочинів у сфері корупції, вчинених на території Бельгії. ОЦРК проводить досудове розслідування у складних і особливо важливих справах, пов'язаних з корупцією в державному та приватному секторах; надає підтримку судовій поліції у розслідуваннях, які вона проводить; розслідує справи стосовно розміщення державних контрактів, розподілу субсидій, а також справи, пов'язані з видачею ліцензій та дозволів. Окрім цього, ОЦРК здійснює аналіз даних, що містяться у спеціальній документації. В Управлінні також працюють спеціалісти цивільних професій, що сприяє ефективнішому виконанню покладених на ОЦРК завдань.

Загальні відомості

Рішення про заснування Центрального управління боротьби проти корупції (ОЦРК) було прийнято через низку причин. По-перше, бельгійське законодавство не містило визначення деяких складів злочинів, пов'язаних з корупцією, що обмежувало можливості правоохоронних органів з переслідування корупції. Крім того, за законом необхідно було довести існування корупційної змови, що ще більше ускладнювало судове переслідування. Водночас у країні здійснювалися масштабні містобудівні проекти, у тому числі проекти, пов'язані з об'єктами нерухомості, що створювало сприятливі умови для корупції. До того ж, на території Бельгії знаходяться центральні офіси деяких міжнародних організацій, які розпоряджаються значними фінансовими коштами, зокрема, технічною допомогою, як країнам-членам ЄС, так і іншим країнам, що також сприяло підвищенню ризику виникнення корупції.⁶⁴

30 травня 2000 року був прийнятий Федеральний план забезпечення державної безпеки, який включав положення про державну політику з боротьби проти корупції. У плані було визначено основні аспекти, які становлять загрозу у сфері корупції, і підкреслювалося, що корупція несе загрозу існуванню демократії та ринкової економіки, спричиняє втрату довіри громадян до дій уряду, а також було окреслено основні напрямки політики боротьби проти корупції, засновані на двох підходах. З одного боку, у плані передбачалося використати універсальний, міждисциплінарний підхід до корупції, який включає запобігання корупції і правоохоронну діяльність у рамках ширшої реформи, спрямованої на модернізацію цивільної служби і реорганізацію системи фінансового контролю. З іншого боку, план передбачав створення федерального Антикорупційного управління, покликаного координувати зусилля різних відомств. В якості пріоритетного напрямку було визначено завдання з боротьби проти корупції у сфері державних закупівель.⁶⁵

Правовий статус і організаційна структура

ОЦРК було створено Королівським Указом від 17 лютого 1998 року як провідний орган у сфері боротьби проти корупції. ОЦРК не є абсолютно новим органом, а швидше був перетворенням структури, яка існувала раніше – Вищого контрольного комітету, утвореного ще в 1910 році.

ОЦРК є структурним підрозділом Федеральної поліції під управлінням Генерального комісаріату судової поліції. У результаті реформування існуючих правоохоронних органів у 2001

⁶⁴ ГРЕКО (2000 р.), *Перший раунд оцінювання, Оцінювання Бельгії*, Страсбург, 15 грудня 2000 р.

⁶⁵ У тому ж документі.

році і створення ОЦРК в Бельгії було сформовано правоохоронну систему боротьби проти корупції. Хоча нове відомство (ОЦРК) має репресивні функції, воно відмовилося від використання лише реактивного підходу у боротьбі з правопорушеннями у сфері корупції, які вже мали місце. Відповідно до статей 95 та 102 Закону від 7 грудня 1998 року, ОЦРК було організовано як інтегровану поліцейську службу, що здійснює свою діяльність на двох рівнях: програмні функції та активні дослідницькі функції.

Законом “Про боротьбу проти корупції” від 10 лютого 1999 року було внесено зміни до Кримінального і Кримінально-процесуального кодексів, які заклали правові підвалини діяльності ОЦРК. Директива Міністра від 16 березня 1999 року визначила, що розслідування справ, пов’язаних з корупцією, а також інших серйозних злочинів, які підривають інтереси державної служби, знаходяться у провадженні федеральної поліції, якщо судом (прокурором суду або слідчим суддею) не було прийняте інше рішення. Це означає, що, у принципі, усі серйозні справи про корупцію розглядаються ОЦРК, навіть якщо інші поліцейські служби мають компетенцію у цій сфері. Як орган судової поліції, ОЦРК має юрисдикцію на всій території країни. До компетенції ОЦРК входять:

- проведення розслідувань складних та серйозних злочинів, а також інших правопорушень, що завдають моральної або матеріальної шкоди інтересам державної служби (включаючи корупцію у приватному секторі);
- надання підтримки судовій поліції у розслідуванні перерахованих вище злочинів та правопорушень;
- розслідування або допомога в розслідуванні злочинів, пов’язаних з державними закупівлями, державними субсидіями, видачею ліцензій, дозволів та узгоджень;
- ведення і аналіз спеціальної документації.

ОЦРК розпочинає виконання цих завдань тільки за розпорядженням прокуратури і не діє за власною ініціативою. ОЦРК підзвітне Головному начальникові судової поліції. Органи судової поліції знаходяться у віданні Міністерства юстиції та судової влади (стаття 97 Закону від 7 грудня 1998 року про федеральну поліцейську службу).

Кадрові, освітні та матеріальні ресурси

Нині у штаті ОЦРК налічується близько 60 слідчих. Внутрішня структура організації включає 3 відділи, зокрема, відділ державних закупівель, відділ порушень у сфері розподілу субсидій і відділ фінансових злочинів.

Бельгійська влада неодноразово підкреслювала, що після проведення реформи 1998 року всі розрізнені поліцейські служби було зведено в одну організацію (федеральну поліцію), усі її офіцери отримали однаковий статус і, як наслідок, до них повинні застосовуватися єдині правила прийому на службу і переводу на інше місце служби.

Згідно з положеннями закону, для своїх конкретних потреб поліція може наймати на роботу спеціалістів для надання спеціалізованих послуг. Відповідно до цих положень, ОЦРК, зазвичай, наймає спеціалістів у галузі фінансової та бухгалтерської звітності, інженерів та інших спеціалістів. Зокрема, до групи спеціальних слідчих, серед інших, входять 11 кримінологів, 4 інженери, 1 спеціаліст з топографії і 1 спеціаліст із цивільного будівництва. На жаль, враховуючи те, що ОЦРК було прикріплено до судової поліції, процедури прийому спеціалістів на роботу відповідають загальним вимогам кадрової політики судової поліції, що не дозволяє ОЦРК виявляти притаманну їй гнучкість.

З точки зору зміцнення організаційної структури і функціональності ОЦРК, його штат укомплектований на 90%: зараз в ОЦРК працюють Начальник ОЦРК, 25 суперінтендантів, 33 головних інспектори, а також декілька адміністраторів. Установа має найвищий відсоток

суперінтендантів порівняно з будь-яким іншим органом федеральної поліції. Хоча фактичні можливості ОЦРК виглядають досить переконливо, на думку експертів, службу варто зміцнити за рахунок додаткового персоналу. За результатами аналізу статистичних даних, брак співробітників зумовлений, перш за все, великою складністю справ, які розглядаються.

Практична діяльність і основні результати

Розслідування злочинів у сфері корупції. З метою покращення обміну інформацією між ОЦРК та іншими поліцейськими службами у лютому 2002 року Міністерство юстиції опублікувало меморандум, згідно з яким відповідальність за розслідування справ по корупцію була покладена на федеральну поліцію. На практиці розслідуванням таких справ займається спеціалізована служба федеральної поліції, тобто ОЦРК. Крім того, поліцейські служби обох рівнів (федеральні та регіональні) використовують єдину базу даних, у якій міститься відповідна інформація. До неї включені всі справи, розглянуті ОЦРК, та поступово збільшується кількість справ, переданих регіональними відділеннями поліції до провадження ОЦРК.

Контактна інформація

Центральне управління боротьби проти корупції
Police Fédérale
Office Central pour la Répression de la Corruption (OCRC)
Rue du Noyer, 211
B-1000 Brussels, Belgium
Тел.: + 32 2 743 74 48
Факс: + 32 2 743 74 08
Ел. пошта: djf.ocrc-cdbc@skynet.be

Джерела:

1. GRECO (2000), Перший раунд оцінювання, Оцінювання Бельгії, Страсбург, 15 грудня 2000 р.
2. GRECO (2003), Перший раунд оцінювання, Звіт про виконання рекомендацій Бельгії, Страсбург, 8 липня 2003 р.
3. GRECO (2004), Другий раунд оцінювання, Оцінювання Бельгії, Страсбург, 2 грудня 2004 р.

Норвегія: Норвезьке національне управління з розслідування і кримінального переслідування злочинів у сфері економіки і навколишнього середовища (ОКОКРІМ)

Норвезьке національне управління з розслідування і кримінального переслідування злочинів у сфері економіки і навколишнього середовища ОКОКРІМ (Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet - Økokrim) було засновано в 1989 році. До його завдань входить виявлення, проведення розслідування і кримінального переслідування у великих, складних та особливо важливих справах у сфері економіки та екології, у тому числі у справах про корупцію. З організаційної точки зору, Управління входить до Національного директорату поліції, але в окремих справах може підпорядковуватися Державній прокурорській службі. Слід зазначити, що управління було створено на базі двох незалежних інституцій і нині є їх невід'ємною частиною. Це водночас і спеціалізована установа поліції, і спеціалізована прокурорська служба.

Загальні відомості

Норвегію зараховують до країн з низьким рівнем корупції, як у державному, так і в приватному секторі. Це означає, що в повсякденному житті громадяни не стикаються з необхідністю або вимогою давання хабара державним службовцям, а підприємці не пропонують хабарів. Зазвичай, пропозиція або очікування давання хабара не тільки призведе до застосування санкцій, але й викличе різко негативну реакцію. Індекс сприйняття корупції за оцінками організації “Трансперенсі Інтернешнл” протягом останніх 5 років дорівнював 8,6 – 8,9 з 10 можливих балів, що дає змогу Норвегії залишатися серед 10 – 12 найменш корумпованих країн світу.⁶⁶

Серед причин такого низького рівня корупції частіше за все називають такі чинники: високі моральні принципи норвезьких державних службовців, їх незалежність у виконанні своїх обов'язків; наявність системи контролю у державних установах та, перш за все, прозорість норвезьких органів влади. За загальним визнанням, засоби масової інформації виконують важливу роль у забезпеченні високого рівня прозорості, проводячи розслідування, перевірки і поширюючи інформацію про будь-яку підозрілу економічну діяльність.⁶⁷ Норвезький уряд також підготував Національний план боротьби проти злочинів у сфері економіки, у тому числі пов'язаних з корупцією. У Плані, який був опублікований у 2000 році, було визначено конкретні заходи з боротьби проти корупції, а саме, поглиблення спеціалізації, підвищення професійних знань співробітників правоохоронних органів, розширення міжнародної співпраці та залучення бізнес-спільноти до вирішення цієї проблеми. Останній план дій був опублікований у червні 2004 року.

Метою створення ОКОКРІМ у 1989 році було формування центральної державної установи з високим рівнем компетенції, орієнтованої на розвиток міждисциплінарної співпраці та проведення цілеспрямованих розслідувань з тим, щоб розширити можливості поліції і органів кримінального переслідування у боротьбі проти серйозних та складних злочинів у сфері економіки та екології, у тому числі у сфері корупції. ОКОКРІМ є наступником двох незалежних підрозділів. Нині Управління має одночасно статус спеціального поліцейського відомства та органу кримінального переслідування.⁶⁸ У 1994 році за рішенням норвезької влади Управління отримало національні повноваження у боротьбі проти корупції. Того ж року в складі ОКОКРІМ було створено Антикорупційну групу.

⁶⁶ Див. Індекс сприйняття корупції організації “Трансперенсі Інтернешнл”, www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.

⁶⁷ ГРЕКО (2002 р.), *Звіт про перший раунд оцінювання стану справ у Норвегії, Рада Європи, 11 липня 2002 р.*, с. 6.

⁶⁸ Økokrim (2005 р.), *Økokrim*. Осло, див. на сайті за адресою: http://www.okokrim.no/aktuelt_arkiv/publikasjoner/Okokrim-brosjyre_engelsk.pdf

Правовий статус і організаційна структура

Згідно із законом, ОКОКРІМ є центральним органом з розслідування і кримінального переслідування злочинів у сфері економіки та екології і поєднує в собі функції спеціального поліцейського відомства та органу прокурорської служби. ОКОКРІМ має національну юрисдикцію і розслідує та доводить до суду великі, складні і серйозні справи та/або справи великого значення, пов'язані з економічними, екологічними та комп'ютерними злочинами на території Норвегії.

Злочини у сфері *економіки* включають:

- тяжке шахрайство;
- шахрайство у сфері розміщення державних замовлень та неправомірного використання державних субсидій;
- порушення Закону “Про бухгалтерський облік”;
- порушення Закону “Про неспроможність (банкрутство)”;
- ухилення від сплати податків;
- злочини, що стосуються ринку цінних паперів;
- порушення Закону “Про конкуренцію”;
- корупція, зловживання довірою і привласнення майна;
- легалізація доходів від злочинної діяльності.

Злочини у сфері *екології* включають:

- незаконне забруднення навколишнього середовища (у тому числі незаконне поводження з небезпечними відходами);
- злочини проти тваринного світу та місць природного перебування тварин (наприклад, незаконне полювання і вилов, порушення статусу зон, що охороняються);
- злочини проти культурної спадщини (наприклад, знесення або руйнування монументів та пам'ятників архітектури, порушення містобудівного законодавства);
- злочини проти екології робочого простору (наприклад, недостатнє навчання персоналу, неадекватні заходи безпеки, використання несправного обладнання, що призвело до каліцтва або смерті потерпілого).

ОКОКРІМ має подвійну структуру, одночасно і як спеціалізоване агентство у рамках поліції, і як національний орган кримінального переслідування. Розділ 35 Інструкції з кримінального переслідування злочинів передбачає такі завдання ОКОКРІМ:

- вживати заходи з виявлення та розслідування злочинів, підтримувати обвинувачення в суді;
- сприяти правоохоронним органам і прокурорським службам, як всередині країни, так і за її межами;
- сприяти підвищенню рівня професійної підготовки співробітників поліції та прокуратури і поширювати необхідну для цих цілей інформацію;
- проводити поліцейську розвідку, отримувати і обробляти дані про підозрілі угоди;
- бути консультативним органом для національних контрольних органів;
- брати участь в ініціативах у сфері міжнародної співпраці.

ОКОКРІМ підпорядковується Директоратові поліції. У тому, що стосується конкретних справ, він підпорядковується Директорові Прокурорської служби. Начальник ОКОКРІМ має право самостійно приймати рішення про початок розслідування справи. Також розслідування може бути розпочато за запитом керівника місцевої поліції, прокурора або офіційного контрольного органу, а також за рішенням Директора Прокурорської служби. Старші прокурори очолюють самостійні спеціалізовані слідчі групи, до складу яких входять спеціалісти з різних галузей; зазвичай вони включають спеціальних слідчих з досвідом роботи у галузі бухгалтерського обліку та управління.

ОКОКРІМ проводить розслідування, пред'являє обвинувачення та певною мірою допомагає окружній поліції. Порядок розслідування та кримінального переслідування у справах про корупцію в Норвегії аналогічний до порядку розслідування будь-якої іншої кримінальної справи. Такі справи можуть розслідувати всі місцеві органи поліції. Таким чином, для розслідування кримінальних справ використовуються загальні правила, передбачені Кримінальним кодексом. Зазвичай, для розслідування справ про корупцію використовуються стандартні методи, у тому числі проведення арешту та утримання під вартою, обшук та вилучення, зокрема таємний обшук та вилучення, прослуховування та перехоплення інформації, управління майном обвинувачуваного, заборона на відвідування, використання технічних засобів, таємних агентів тощо, за наявності відповідного рішення суду.

До липня 2003 року, коли до Кримінального кодексу були внесені зміни щодо боротьби проти корупції, повний перелік слідчих дій міг застосовуватися тільки у справах про хабарництво у зв'язку із зловживанням довірою за обтяжливих обставин (розділ 276 Кримінального кодексу), тому що інші склади злочинів у сфері корупції, перелічені у розділі 128 КК, лише передбачали покарання у вигляді позбавлення волі строком не більше одного року.⁶⁹

Вставка 6. Склад багатoproфільних слідчих груп

- керівник групи (старший прокурор)
- прокурор поліції
- слідчий, який пройшов підготовку у поліції
- слідчий з професійними знаннями у галузі фінансів (аудитори, спеціалісти в галузі торгівлі)
- секретар

Після набуття чинності відповідними змінами до Кримінального кодексу перелік оперативно-слідчих дій, що проводяться правоохоронними органами у зв'язку з розслідуванням справ про корупцію, був суттєво розширений. Так, у злочинах, за які передбачено покарання у вигляді позбавлення волі строком до 3 років (розділ 276а), може бути застосований лише обмежений перелік слідчих дій. Для розслідування тяжких злочинів, за які передбачено покарання у вигляді позбавлення волі строком до 10 років (розділ 276б), може бути застосовано повний перелік слідчих дій. Наприклад, прослуховування і перехоплення інформації, які не передбачені при розслідуванні звичайних справ про корупцію, можуть застосовуватися тільки для розслідування справ про тяжкі корупційні злочини (Кримінально-процесуальний кодекс, розділ 216а). Інші поправки розширили повноваження слідчих з проведення арешту і утримання під вартою (розділ 172 КПК), а також обшуку і вилучення (КПК, розділ 194).

Використання спеціальних засобів можливе лише при розслідуванні важких і особливо важких злочинів у сфері корупції. Питання про застосування спецзасобів на початковому етапі слідства, коли складно встановити, чи належить справа до категорії звичайних злочинів, чи до категорії важких та особливо важких злочинів, необхідно вирішувати в суді, з направленням до суду відповідного запиту. Якщо суддя задовольнить запит прокурора про застосування спецзасобів, докази, отримані з їх використанням, можуть використовуватися в суді, навіть якщо згодом (на стадії слідства, пред'явлення обвинувачення або судового розгляду) справа буде кваліфікована за

⁶⁹ ОЕСР (2004 р.), *Звіт про застосування Конвенції і Рекомендацій 1997 р. про боротьбу проти корупції серед іноземних державних посадовців у міжнародних комерційних угодах*, 12 квітня 2004 року.

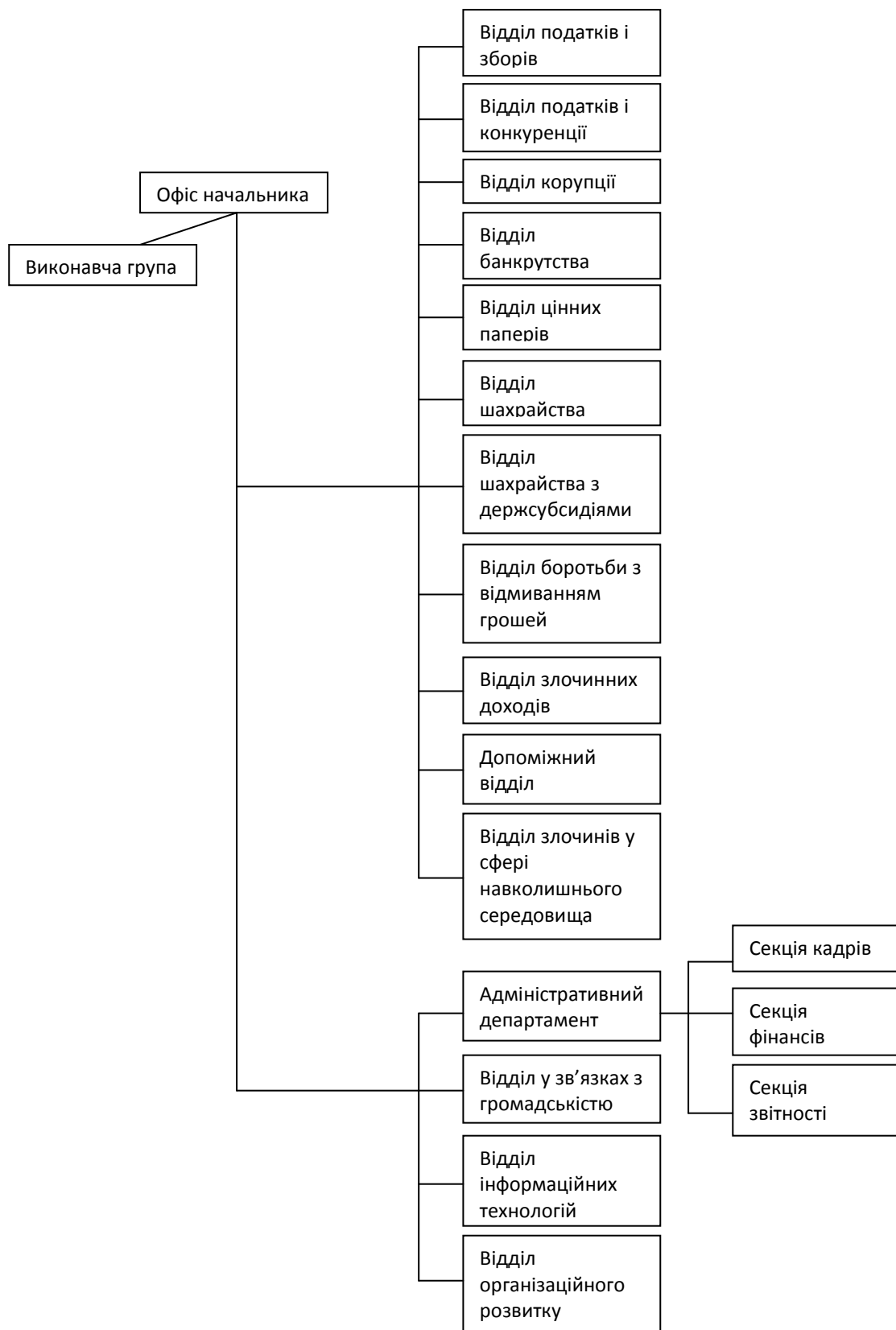
основним, а не обтяжливим складом. Окрім того, прослуховування у ряді випадків допускається як превентивний захід, особливо у тих випадках, коли є підстави вважати, що особа має намір вчинити терористичний акт, вбивство з метою перешкодження правосуддю або є учасником організованої злочинної групи, за тяжкими складами пограбування та злочинів у сфері наркотиків, вчинених злочинною групою. Вирішуючи питання про застосування цього спеціального (превентивного) засобу розслідування, поліція може спиратися на інформацію, отриману з анонімних джерел. Проте, закон забороняє слідчому зберігати анонімність свідка у справах про корупцію.⁷⁰

До компетенції ОКОКРІМ також входить розгляд інформації, що надійшла у зв'язку з порушенням Закону “Про легалізацію доходів, отриманих від злочинної діяльності”. До переліку підприємств та юридичних осіб, які зобов'язані надавати до ОКОКРІМ звіти про свою діяльність, належать фінансові інституції (банки, брокерські фірми, страхові компанії), юристи, агенти з нерухомості, аудитори, бухгалтери та особи, що здійснюють купівлю-продаж предметів розкоші і отримують готівкові суми від 40 000 норвезьких крон. ОКОКРІМ та інші поліцейські служби використовують ці звіти для проведення розвідувальних заходів під час слідчої роботи.

ОКОКРІМ є однією з шести спеціалізованих служб поліції і однією з дванадцяти прокурорських служб. ОКОКРІМ має горизонтальну організаційну структуру (див. схему 2.6.). Начальник і заступник начальника ОКОКРІМ спираються у своїх діях на виконавчу групу, до якої входять голови Адміністративного департаменту та Департаменту інформації і зв'язків з пресою, головний суперінтендант, головний консультант у сфері фінансів та старший прокурор.

⁷⁰ У тому ж документі.

Малюнок 18. Організаційна структура ОКОКРІМ



Розслідування проводяться постійними багатопрофільними групами. Кожна група має спеціальну сферу відповідальності. Основним завданням більшості слідчих груп є розслідування та кримінальне переслідування у справах, ініційованих безпосередньо ОКОКРІМ. Допоміжний відділ сприяє поліцейським відділкам. Інші групи (особливо відділ навколишнього середовища і відділ злочинних доходів), крім своєї основної роботи, також надають професійну допомогу, кожен у своїй сфері. Відділ збирання фінансової інформації (колишній відділ боротьби проти легалізації доходів, отриманих від злочинної діяльності) отримує і обробляє відомості про фінансові угоди та іншу інформацію.⁷¹

Окрім слідчих відділів, у структурі ОКОКРІМ є два консультанти, які працюють у сфері організаційного розвитку, відділ у зв'язках з громадськістю, інформаційний та адміністративний відділи. Адміністративний департамент складається з трьох секцій: кадрів, фінансів і звітності.

Малюнок 19. Міжвідомча співпраця в Норвегії



Підзвітність

Як орган поліції, ОКОКРІМ підзвітний Національному директоратові поліції у питаннях управління і фінансування. У питаннях кримінального переслідування ОКОКРІМ підзвітний Генеральному прокуророві Державної прокурорської служби. Районні відділки поліції не підзвітні ОКОКРІМ. Це означає, що прокурори ОКОКРІМ не мають права віддавати накази офіцерам поліції.

Кадрові, освітні і матеріальні ресурси

Начальник ОКОКРІМ є за рангом одночасно головним констеблем поліції (*politimester*) і головним прокурором (*førstestatsadvokat*).⁷²

Штат ОКОКРІМ нараховує 120 співробітників. З 1994 року в ОКОКРІМ діє Відділ боротьби проти корупції, який має національну юрисдикцію. До його складу входять 1 головний прокурор (керівник групи), 1 поліцейський прокурор, 2 спеціальних слідчих з досвідом роботи в

⁷¹ Див. ОКОКРІМ (2005 р.).

⁷² ГРЕКО (2002 р.), *Доповідь про перший раунд оцінювання стану в Норвегії*, ГРЕКО, Страсбург, 11 липня 2002 р.

управлінських структурах у приватному секторі, 4 спеціальні слідчі з досвідом роботи в поліції, і 1 керуючий справами. Крім слідчої роботи, до завдань відділу входить виконання превентивної функції (відвідування компаній і установ, підготовка конференцій і практичних семінарів, проведення лекцій у Поліцейській академії і т.ін.) та збирання інформації про криміногенну ситуацію для боротьби проти корупції.

Практична діяльність і основні результати

ОКОКРІМ здійснює розслідування справ, які мають велике значення, належать до переліку складних і серйозних злочинів і мають суттєвий та основний характер. До категорії суттєвих справ належать ті справи, які можуть стати прецедентом у певній сфері. ОКОКРІМ розслідує невелику кількість таких справ. За останні роки справи про корупцію головним чином були пов'язані з діяльністю нафтовидобувних компаній у Північному морі. У 1998 році ОКОКРІМ розпочало системну роботу з боротьби проти корупції у приватному секторі. Співпраця з бізнес-спільнотою включає, перш за все, використання превентивних заходів та сприяння розслідуванню конкретних справ у тих випадках, коли у приватних компаній виникають підозри у зв'язку з появою порушень у сфері корупції.

До чинників, що зменшують вірогідність порушень, пов'язаних з корупцією у приватній компанії, можна віднести вибір правильного методу керівництва, створення сприятливої робочої обстановки, запровадження необхідних адміністративних процедур і принципів діяльності, запровадження системи отримання внутрішньої інформації і застосування санкцій у разі виявлення факту корупції. Зовнішні чинники, які знаходяться поза контролем компанії, також можуть створювати умови для виникнення корупції в організації. До таких чинників належать прийняті у галузі норми поведінки, умови конкуренції, форми взаємодії між суб'єктами економічної діяльності, кількість міжнародних угод і т.ін. Важливим напрямком діяльності ОКОКРІМ є надання допомоги у розслідуванні економічних злочинів, у тому числі справ про корупцію, які проводяться управліннями місцевої поліції і для розслідування яких необхідні спеціальні знання та досвід.

Переважає більшість економічних злочинів розслідується районними управліннями поліції. ОКОКРІМ надає необхідну експертну допомогу у розслідуванні кримінальних справ за запитом поліцейських управлінь. Тип допомоги варіюється від кількогодичної консультації одного спеціаліста ОКОКРІМ до багатомісячної роботи цілої бригади спеціалістів. ОКОКРІМ також допомагає органам поліції у конкретному випадку встановити, чи має дія ознаки злочину. У деяких випадках ОКОКРІМ підтримує обвинувачення в суді від імені поліцейського управління. Крім того, ОКОКРІМ надає професійну допомогу в інших кримінальних справах, якщо аналіз фінансової сторони може допомогти розслідуванню, зокрема, для того, щоб забезпечити конфіскацію доходів, отриманих в результаті злочинів. Офіцери ОКОКРІМ також виконують судові доручення і надають допомогу поліцейським управлінням інших країн за їхнім запитом. Допомагаючи органам поліції у їхній слідчій роботі, ОКОКРІМ таким чином підвищує кваліфікацію офіцерів поліції, їхню здатність до незалежного мислення за великим колом справ. ОКОКРІМ також сприяє поліцейським управлінням у формуванні власних бригад слідчих і експертів для розслідування економічних злочинів.

Питання підпорядкування справи ОКОКРІМ вирішується Начальником Управління або його заступником. ОКОКРІМ та інші органи поліції взаємодіють з контрольними органами, бізнес середовищем та іншими структурами у боротьбі проти злочинності у сфері економіки та екології. Інформація про злочини, що готуються або вже вчинені, надходить від таких органів (осіб):

- контрольні органи (Внутрішня служба податків і зборів, Комісія з цінних паперів, страхування та банківського сектора, Служба контролю у сфері конкуренції, Митна служба, Департамент природокористування, Департамент охорони навколишнього середовища);
- інші державні органи;

- місцеві органи поліції і прокуратури;
- Генеральний прокурор;
- керуючі справами при банкрутстві;
- приватні особи.

ОКОКРІМ також може розпочати розслідування на підставі внутрішньої інформації або інформації про підозрілу фінансову угоду, що надійшла від банку або іншої фінансової установи.

Контактна інформація

Національне управління з розслідування і кримінального переслідування злочинів у сфері економіки і навколишнього середовища

Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet - ØKOKRIM

Адреса: С. J. Hambros plass 2B, 0164 Oslo, Norway

Поштова адреса: P.O.box 8193 Dep., N-0034 Oslo, Norway

Тел.: +47 23 29 10 00, prosecutor on duty: +47 952 96 050

Телекс: +47 23 29 11 00

Факс: +47 23 29 10 01

Ел. пошта: okokrim@okokrim.no

Адреса в Інтернеті: www.okokrim.no, www.politi.no/okokrim

Джерела

1. GRECO (2002), *Перший раунд оцінювання, Оцінювання Норвегії*, Страсбург, 11 липня 2002 р.
2. GRECO (2004), *Перший раунд оцінювання, Звіт про виконання рекомендацій Норвегії*, Страсбург, 30 вересня 2004 р.
3. GRECO (2004), *Другий раунд оцінювання, Оцінювання Норвегії*, Страсбург, 30 вересня 2004 р.
4. Загальна інформація про ОКОКРІМ, http://www.okokrim.no/aktuelt_arkiv/publikasjoner/Okokrim-brosjyre_engelsk.pdf.
5. Поліція Норвегії, www.politi.no/pls/idesk/docs/f64007056/pod_norgeapril2005.pdf.
6. Індекс сприйняття корупції Трансперенсі Інтернешнл, www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi

Великобританія: Бюро боротьби проти шахрайства в особливо великих розмірах

Бюро боротьби проти шахрайства в особливо великих розмірах (СФО) (Serious Fraud Office - SFO) було створено в 1987 році і є незалежним органом кримінальної юстиції Великобританії під наглядом Генерального прокурора. До компетенції СФО входить розслідування та кримінальне переслідування випадків шахрайства в особливо великому розмірі, які підривають довіру громадян до діяльності державних та фінансових інституцій Великобританії. До поля зору СФО потрапляють тільки серйозні злочини, які мають велике суспільне значення. Характерною рисою СФО є взаємодія спеціалістів з різних галузей знань. До складу слідчих бригад входять юристи, фінансові експерти, офіцери поліції, спеціалісти у сфері інформаційних технологій та допоміжний персонал.

Загальні відомості

У 1970-х та 1980-х роках у Великобританії спостерігалось зростання суспільного невдоволення відсутністю системи ефективного розслідування і притягнення до відповідальності осіб, винуватих у серйозних і значущих справах про шахрайство. У 1983 році уряд створив Комітет з розгляду справ про шахрайство, незалежний орган під головуванням Лорда Роскілла. До завдань комітету входило розроблення ефективніших заходів з боротьби проти шахрайства шляхом внесення змін до законодавства та кримінального процесу.⁷³

Звіт Комітету, відомий як Доповідь Роскілла, був опублікований у 1986 році і став основним імпульсом до створення СФО. Зокрема, однією з головних рекомендацій доповіді була пропозиція про створення нової єдиної організації, яка відповідає за виявлення, розслідування та кримінальне переслідування серйозних злочинів у сфері фінансового шахрайства.

СФО було створено у квітні 1988 року відповідно до Закону про кримінальну юстицію, прийнятого у 1987 році. СФО є незалежним урядовим департаментом, що очолюється директором, який здійснює свої повноваження під наглядом Генерального прокурора. СФО є невід'ємною частиною системи кримінальної юстиції. Бюро є головною установою Великобританії, яка керує розслідуваннями і кримінальним переслідуванням злочинів, пов'язаних з корупцією.

Крім СФО, у Великобританії існує низка інших органів, чия діяльність прямо або непрямо спрямована на припинення корупції, наприклад, Загін з боротьби проти корупції – спеціалізований підрозділ в Поліції Метрополії, який виконує функції збирання, аналізу та проведення розвідки у справах, пов'язаних з корупцією всередині органів поліції. До загону також входять підрозділи з оперативної діяльності і нагляду, а також з перевірки чесності офіцерів поліції.⁷⁴

Правовий статус і організаційна структура

СФО здійснює свою діяльність тільки на території Англії, Уельсу та Північної Ірландії. Юрисдикція Бюро не поширюється на Шотландію, острів Мен і Нормандські острови. Мандат СФО включає проведення розслідувань та кримінального переслідування справ про фінансове шахрайство, які мають велике суспільне значення. Справи про корупцію розглядаються тільки в контексті серйозної і значущої справи про шахрайство. Основною метою СФО є "використання повноважень і ресурсів для підготовки справи до судового слухання таким чином, щоб були

⁷³ Бюро боротьби проти шахрайства в особливо великих розмірах (2006 р.), див. інформацію на сайті за адресою: <http://www.sfo.gov.uk/about/creation.asp>.

⁷⁴ Рада Європи (2004 р.), с. 69.

розумні шанси на його успіх. Тобто, щоб були підстави вважати, що розгляд справи у суді завершиться проголошенням обвинувального вироку”.⁷⁵

Зараз справи про корупцію у Великобританії розглядаються відповідно до норм загального права (яке складають судові прецеденти та звичаї) та статутного права. Загальне право Англії та Уельсу, а також загальне право Шотландії, містять склади хабарництва, хоча й у різному обсязі (давання хабара судді є дією, що карається в обох системах). Існують також чотири закони, у яких містяться положення про корупцію: Закон “Про корупцію в державних установах” 1889 р., Закон “Про запобігання корупції” 1906 р. і Закон “Про запобігання корупції” 1916 р. (їх називають Законами “Про запобігання корупції” 1889-1916 рр.), які діють на всій території Великобританії, та Закон “Про боротьбу проти тероризму та про забезпечення державної безпеки” 2000 р.

До Бюро надходить інформація про різні випадки, які викликають підозри у шахрайстві. СФО не займається розслідуванням усіх цих справ, а відбирає відомості про особливо великі або значущі випадки шахрайства. Основним *критерієм* відбору слугує достатня серйозність та суспільне значення злочину для проведення розслідування тими органами, які відповідають за кримінальне переслідування.

Вставка 7. Основні критерії, які розглядаються СФО для прийняття справи до провадження

- шкода від злочину перевищує 1 млн. фунтів стерлінгів (1, 45 млн. євро);
- наявність суттєвого міжнародного елементу;
- ймовірність широкого суспільного резонансу;
- необхідність поєднання слідчих навичок із спеціальними знаннями у галузі фінансів та права;
- необхідність залучення спеціалістів, наприклад, у галузі фінансових ринків;
- необхідність застосування особливих слідчих повноважень СФО, наприклад, повноважень, передбачених Розділом 22 Закону “Про кримінальне судочинство”.

Джерела: веб-сайт СФО за адресою: www.sfo.gov.uk/cases, Wardle (2003 р.); див. також: Робоча група ОЕСР з питань хабарництва (2005 р.), Великобританія: Доповідь, Етап II, Париж, 17 березня, с. 35.

Для винесення рішення про прийняття справи до провадження необхідне детальне вивчення всіх відомих фактів у справі. Для цього в СФО регулярно проходять засідання, на яких вирішується питання про те, яка організація має належні повноваження для розгляду конкретного випадку, пов’язаного з підозрами у шахрайстві. Рішення про прийняття справи до провадження зазвичай приймається в межах місяця з моменту звернення до СФО, хоча бюро може також зробити запит про додаткову інформацію до прийняття рішення. Справи, рекомендовані комісією для розгляду СФО, направляються Директорові СФО на остаточне затвердження. Справи, не прийняті до розгляду СФО, повертаються до органу, який направив інформацію. Щорічно тисячі справ про хабарництво, які не підпадають під компетенцію СФО, розглядаються регіональними підрозділами поліції з боротьби проти шахрайства або злочинів у сфері економіки та фінансів. Кримінальне обвинувачення у цих справах підтримує Королівська служба кримінального переслідування. Існують й інші державні органи, які займаються проведенням слідства та кримінальним переслідуванням.

Після оголошення рішення про початок слідства, справа доручається слідчій бригаді, яка складається з різних спеціалістів. До неї входять юристи, слідчі з розслідування фінансових злочинів, офіцери поліції, спеціалісти в галузі інформаційних технологій та обслуговуючий персонал. Кожну бригаду очолює Інспектор у справі, кваліфікований юрист, на якого покладається

⁷⁵ Wardle, Robert, Director of SFO (2003), *The Civil/Criminal Law Interface*, Виступ 6 листопада 2003 року, див. за адресою: http://www.sfo.gov.uk/publications/speechesout/sp_104.asp?id=104.

відповідальність за всі аспекти розслідування і пред'явлення обвинувачення. Адвокати та інші експерти можуть бути підключені до роботи слідчої бригади на початковому етапі і тісно співпрацюють з нею аж до завершення слідства у справі.

При розслідуванні випадків фінансового шахрайства у великих розмірах часто доводиться мати справу з великим обсягом документів, які можуть навмисно містити неточності та розрізнену інформацію. Вивченням таких документів займаються експерти з різних галузей знань, наприклад, поліція, бухгалтери, аудиторі, юристи, банкіри, брокери та спеціалісти у галузі інформаційних технологій. Вони мають на меті встановити, чи містять документи, які досліджуються, ознаки злочину і, якщо це встановлено, надати чіткі і переконливі докази, щоб зробити можливим їх розгляд у суді.

Наради за участі всіх членів слідчої бригади проходять регулярно протягом всього часу розслідування. Метою таких зустрічей є вироблення загального напрямку дій і координація зусиль всіх спеціалістів, які входять до бригади, включно з незалежним адвокатом обвинувачення, яка, зазвичай, підключається до роботи на ранніх стадіях слідства.

Після завершення слідства і до порушення кримінальної справи розглядаються питання про те, чи є докази проти кожного потенційного обвинувачуваного достатніми для підтримання обвинувачення в суді і чи потребують інтереси суспільства, щоб таке обвинувачення було пред'явлено. У своїй діяльності СФО керується принципами, закладеними у Кодексі королівських прокурорів, який також використовується при прийнятті рішень Королівської служби судового переслідування про пред'явлення кримінального обвинувачення і початок судового переслідування.

Основним документом, який закріпив повноваження СФО, є Закон “Про кримінальне судочинство” 1987 року. Положення про слідчі повноваження СФО, поліції та інших правоохоронних органів також містяться у таких нормативно-правових актах: законах “Про поліцейську службу і збирання доказів у кримінальній справі” 1984 р., “Про компанії” 1986 р., “Про кримінальне судочинство” 1988 р., “Про оперативно-розшукові повноваження” 2000 р., “Про фінансові ринки і послуги” 2000 р., “Про доходи від злочинної діяльності” 2003 р.

Розділ 2 Закону “Про кримінальне судочинство” містить перелік широких повноважень, якими наділений Директор СФО. Їх, зазвичай, називають “повноваженнями другого розділу”, які не стосуються виключно діяльності СФО. Ці повноваження наділяють посадову особу, яка проводить слідство, правом:

- вимагати відповідей на запитання слідчого або надання інформації іншим чином;
- вимагати видачі документів;
- звертатися до суду для отримання санкції на обшук.

“Повноваження другого розділу” надаються з метою отримання інформації, що сприяє розслідуванню. Їх можна використовувати виключно з метою розслідування за підозрами у злочині, якщо Директор СФО має розумні доводи вважати, що дія містить ознаки шахрайства в особливо великих розмірах або особливої значущості і що їх застосування може сприяти розслідуванню справи. Збирання доказів для безпосереднього використання в суді не є метою застосування цих повноважень, проте, якщо такі докази будуть зібрані завдяки використанню “повноважень другого розділу”, вони можуть бути у належному вигляді надані в якості доказу. Ці повноваження вважаються “примусовими” з таких причин:

- невиконання зазначених у запиті дій відповідно до Розділу 2 без поважної причини є злочином (Розділ 2(13));
- надання у відповідь на запит недостовірної або такої, що вводить в оману, інформації є злочином (Розділ 2(14));

- “право зберігати мовчання” не поширюється на інформацію, отриману відповідно до Розділу 2, але в якості доказу така інформація може бути використана тільки в разі отримання офіційної згоди особи, яка її надала.

“Повноваження другого розділу” здійснюються на підставі письмових запитів (“запити за другим розділом”). Вони є обов’язковими для виконання банками, фінансовими інституціями, аудиторами та іншими спеціалістами, які через виконання своїх професійних обов’язків можуть володіти інформацією або документами, пов’язаними з розслідуванням справи за підозрами у шахрайстві. У більшості випадків ці установи і особи пов’язані клятвою про нерозголошення інформації своїх клієнтів. Багато з них бажали б співпрацювати із слідством, але не можуть цього зробити, поки зобов’язання забезпечувати конфіденційність відомостей зберігається. Отримання “запиту за другим розділом” зобов’язує їх на законних підставах надавати інформацію і документи.

Використання особливих повноважень пов’язано із проникненням у таємницю приватного життя. У зв’язку з цим необхідно дотримуватися таких застережних заходів:

- приймати рішення про доцільність використання повноважень;
- перевірити наявність передбачених законом підстав для їх запровадження;
- дотримуватися законності при здійсненні повноважень;
- забезпечити, щоб застосування повноважень було необхідним, виправданим і відповідало положенням Закону “Про права людини” 1998 р.

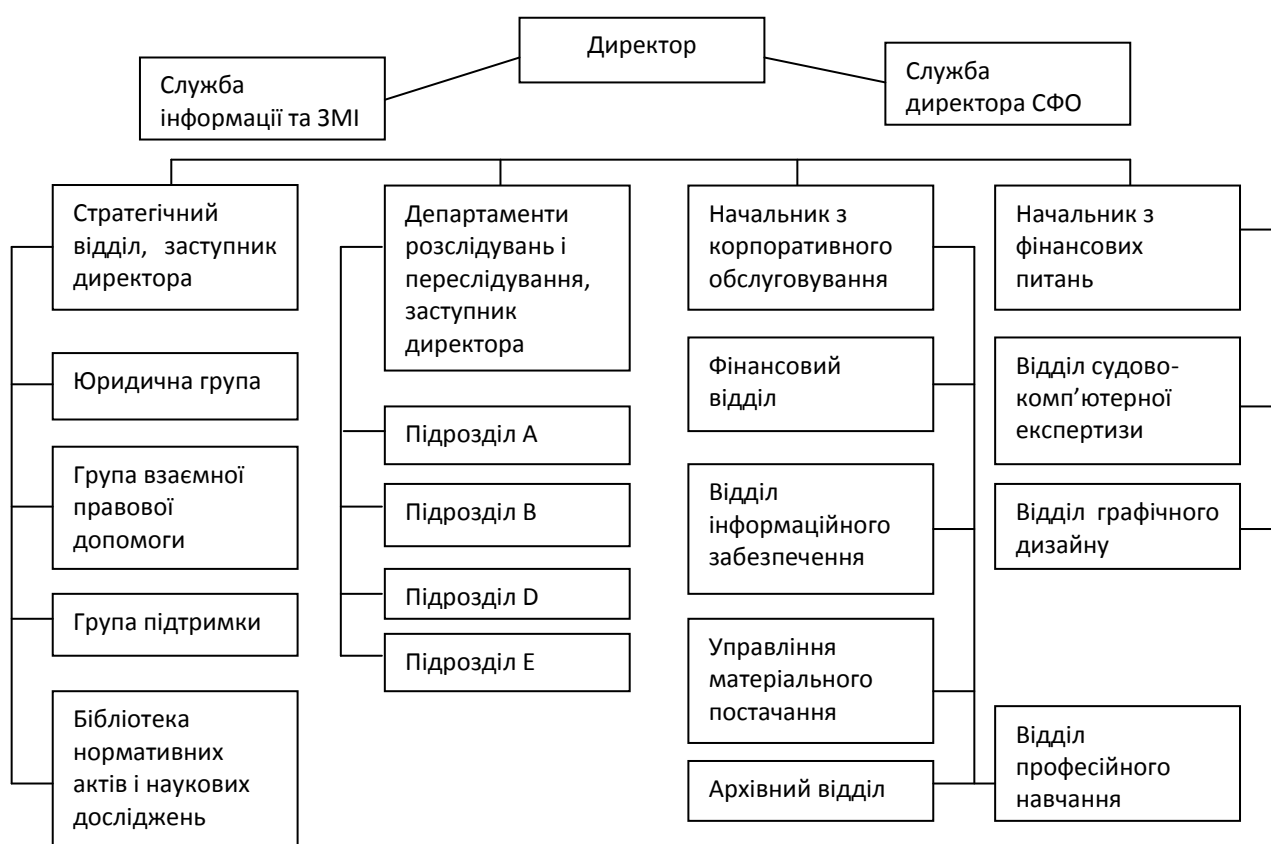
Рішення про застосування повноважень, передбачених Розділом 2, може приймати Інспектор у справі самостійно або після обговорення цього питання на засіданні у цій справі. Міркування, підстави і причини застосування таких дій вносяться до протоколу і зберігаються у спеціальному реєстрі. Персонал, який працює за договором, або співробітники у відрядженні можуть бути уповноважені на проведення заходів відповідно до особливих повноважень, але вся відповідальність за належне застосування делегованих повноважень покладається на Директора СФО.

Запити про надання інформації оформлюються і підписуються співробітником СФО або іншим слідчим, уповноваженим Директором СФО. Запит про видачу банківської інформації додатково потребує підпису Директора СФО. Особливі повноваження можуть надаватися юристам і слідчим СФО на постійній основі, таке рішення приймається один раз на рік. Інші особи можуть отримувати таке право у зв’язку із розглядом конкретної справи. Офіцери поліції, які працюють із СФО, зберігають всі належні їм слідчі повноваження, закріплені нормами конституційного, загального або статутного права, але не можуть отримувати право на застосування “повноважень другого розділу”.

До організаційної структури СФО входять чотири підрозділи з проведення розслідування і кримінального переслідування, які очолюються помічником директора. Кожен відділ має у своєму складі декілька слідчих бригад спеціалістів (слідчих і експертів). Кожен оперативний підрозділ розслідує справи про шахрайство у певному географічному регіоні країни у межах юрисдикції СФО. Беручи до уваги те, що більша частина таких справ припадає на Лондон, кримінальні справи по цьому регіону розподіляються між всіма чотирма відділами. Керівник відділу з питань бухгалтерського обліку є професійним аудитором і займає посаду помічника директора. Консультанти у галузі бухгалтерського обліку у разі необхідності можуть бути делеговані з інших державних установ. Це означає, що можуть залучатися незалежні спеціалісти у цій галузі. Відділ судово-комп’ютерної експертизи здійснює отримання, обробку та аналіз доказів, отриманих в електронному вигляді. Спеціаліст з графічного дизайну допомагає слідчим групам і адвокатам готувати презентації справ для судового слухання.

Згідно із Законом про кримінальне судочинство 1987 року, СФО проводить розслідування у співпраці з поліцією. Створення СФО або закріплення поліцейських за розслідуванням справ у СФО не вплинуло на конституційну незалежність органів поліції, їхня організаційна структура і підзвітність залишилися незмінними. Відділи поліції з боротьби проти шахрайства також мають власні професійні кадри для боротьби проти корупції, пов'язаної із злочинами. Діяльність СФО ґрунтується на тісній співпраці з поліцією. Офіцери поліції входять до складу слідчих бригад. Участь поліції в діяльності СФО дає реальні результати, оскільки професійний досвід офіцерів поліції та їхні знання обстановки на місцях доповнюють спеціальні знання слідчих СФО головним чином у галузі фінансів і права. Як зазначалося раніше, офіцери поліції не можуть наділятися особливими повноваженнями, передбаченими Розділом 2.

Малюнок 20. Організаційна структура Бюро боротьби проти шахрайства в особливо великих розмірах



Підзвітність

Як уже було зазначено, Директор СФО призначається на посаду і підзвітний Генеральному прокуророві. Генеральний прокурор, у свою чергу, призначається Прем'єр-міністром і підзвітний Парламентові. Директор СФО направляє щорічний звіт про діяльність СФО Генеральному прокуророві. Доповідь заслуховується в Парламенті і публікується у пресі. Щорічні доповіді про діяльність СФО можна знайти на офіційному сайті СФО за адресою: http://www.sfo.gov.uk/publications/annual_report.asp.

Кадрові і матеріальні ресурси

У штаті СФО нараховується 150 співробітників, у тому числі 35 юристів.

До обов'язків юристів СФО – начальника слідчої бригади або слідчого – входить допит свідків і підозрюваних, отримання свідчень і аналіз доказів. Вони також можуть зв'язуватися з іншими державними органами, консультувати із складних юридичних і практичних питань або отримувати докази експертів і здійснювати міжнародну співпрацю з метою отримання доказів.

Деякі юристи також працюють у Стратегічному відділі. До їхніх обов'язків входить роз'яснення положень нових правових актів і процедурних питань, надання допомоги Відділові взаємної правової допомоги СФО, який займається збиранням доказів за дорученням іноземних слідчих та судових органів.

Практична діяльність і основні результати

Проведення розслідування і кримінального переслідування у справах про шахрайство. За роки діяльності СФО було розкрито декілька найбільших афер в історії Великобританії. За рік слідчими СФО приймаються до провадження близько 20-30 нових справ. У 2006 році у провадженні слідства або суду знаходилося близько 80 справ. Передбачається, що в найближчі декілька років слідче навантаження СФО буде зростати.⁷⁶ Кримінальні справи можуть включати розслідування випадків шахрайства у сфері інвестицій, банківському або корпоративному секторі, шахрайства, вчиненого по відношенню до органів Уряду і Європейського Союзу, незаконних маніпуляцій на фінансових ринках. Більшість справ мають інтернаціональний характер і багато з них потребують тісної взаємодії СФО з іншими відомствами Великобританії, у тому числі з Поліцією, Королівською службою кримінального переслідування, Департаментом торгівлі і промисловості, Управлінням митних і акцизних зборів, Управлінням з фінансових послуг, або з відповідними службами в інших країнах.

Наприклад, з квітня 2004 року до квітня 2005 року було завершено кримінальні справи стосовно 61 обвинувачуваного, тобто обвинувачувані були засуджені або виправдані, або справи не були передані до суду. З 58 обвинувачуваних, що постали перед судом, 37 були визнані винуватими в інкримінованих злочинах (див. малюнок нижче).⁷⁷ Із 37 засуджених 32 отримали кримінальне покарання у вигляді позбавлення волі⁷⁸ (три з них – умовно), ще у 3 випадках було застосовано покарання у вигляді суспільних робіт, у двох випадках був накладений штраф. Найбільший строк ув'язнення склав 7 років. 15 осіб було позбавлено права займати посаду голови компанії.

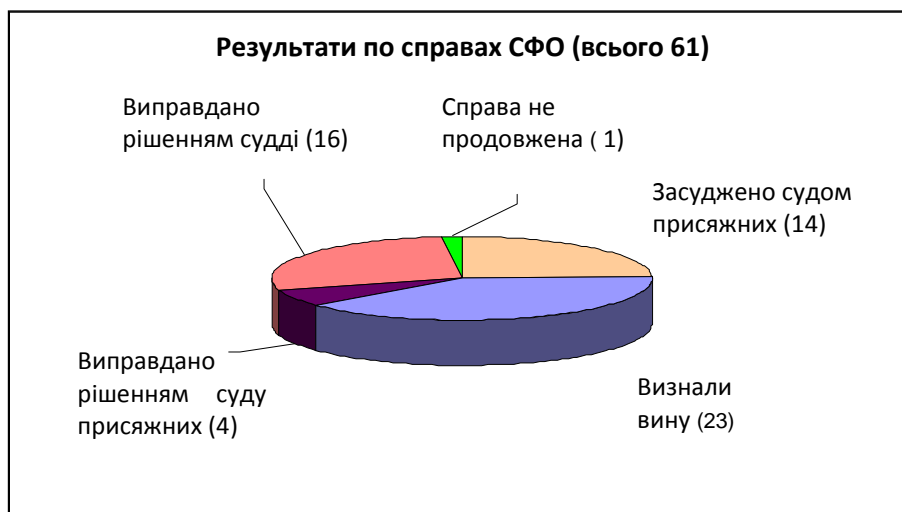
Найбільша сума конфіскованих коштів склала 14,3 млн. фунтів стерлінгів.

⁷⁶ Див. <http://www.sfo.gov.uk/cases/assessing.asp>.

⁷⁷ Більше інформації про щорічні доповіді СФО можна знайти за адресою: http://www.sfo.gov.uk/publications/annual_report.asp.

⁷⁸ Покарання у вигляді позбавлення волі означає покарання у вигляді тюремного ув'язнення або утримання в інших закритих установах.

Малюнок 21. Результати розгляду справ СФО у 2004-2005 рр.



Джерело: Щорічна доповідь про діяльність СФО у 2004-2005 рр.

У 2003-2004 роках на початок року у провадженні СФО знаходилася 71 справа на загальну суму близько 1,9 млрд. фунтів стерлінгів.⁷⁹ За рік СФО було передано на розгляд 35 справ, з яких 7 були прийняті до провадження. Ще дві справи були відкриті у зв'язку із розслідуванням за іншими справами. СФО також прийняло до провадження дві справи, які були передані на розгляд у попередньому році. Таким чином, протягом року було розпочато слідство в 11 справах. Всього робота проводилася за 84 справами (не включаючи апеляції) і до кінця року залишилася незавершеною 71 справа на загальну суму 1,84 млрд. фунтів стерлінгів.

Справи, передані на розгляд СФО, і попередження про підозри у шахрайстві. Справи передаються на розгляд до СФО з різних джерел, при цьому 60% з них припадає на поліцію. Департамент торгівлі і промисловості та Королівська служба кримінального переслідування також відіграють ключову роль у боротьбі проти фінансового шахрайства, повідомляючи СФО про підозри у вчиненні серйозних злочинів. Усі перераховані органи проводять попереднє оцінювання обставин справи перед тим, як направити її до СФО, потім СФО вирішує, чи відповідає справа необхідним критеріям, щоб прийняти її до провадження. Наприклад, у 2001 році з 39 переданих на розгляд справ була прийнята до провадження 21 справа.

⁷⁹ До справ, які знаходяться у провадженні, належать справи, за якими проводиться слідство або порушено кримінальне переслідування, очікується початок судового розгляду або вже проходить судовий розгляд.

Контактна інформація

Бюро боротьби проти шахрайства в особливо великих розмірах

Serious Fraud Office - SFO

Elm House

10-16 Elm Street

London

WC1X 0BJ

Public Enquiries:

Тел.: +20 7239 7000/7190

Факс: +20 7837 1173

Ел. пошта: public.enquiries@sfo.gsi.gov.uk

Адреса в Інтернеті: www.sfo.gov.uk

Джерела

1. GRECO (2001), *Перший раунд оцінювання, Оцінювання Великобританії*, Страсбург, 14 вересня 2001 року.
2. SFO/Welcome to the SFO, <http://www.sfo.gov.uk/>
4. SFO/Government Legal Service, GLS Graduate Trainee Qualified, <http://www.gls.gov.uk/about/departments/sfo.htm>
5. Peter Kiernan (2005), *The Role and Responsibilities of the Serious Fraud Office in Fighting Fraud within the United Kingdom*, http://www.unafei.or.jp/english/pdf/PDF_rms/no66/D_p91-p98.pdf
6. SFO/Dealing with Cases/Assessing Referrals, <http://www.sfo.gov.uk/cases/assessing.asp>
7. SFO/Annual Reports, http://www.sfo.gov.uk/publications/annual_report.asp

ІНСТИТУЦІЇ ІЗ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ ТА КООРДИНУВАННЯ ПОЛІТИКИ

Франція: Центральна служба запобігання корупції

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.

Загальні відомості

Наприкінці 1980-х – початку 1990-х у Франції розгорілася серія скандалів з приводу незаконного фінансування політичних партій і передвиборчих кампаній. У результаті деяким політичним лідерам було пред'явлено обвинувачення.⁸⁰ Ці події негативно відобразилися на популярності уряду Мішеля Рокара і Едіт Крессон. У 1992 році був призначений новий уряд на чолі з П'єром Береговуа. У своїй інавгураційній промові новий Прем'єр-міністр оголосив, що боротьба проти корупції є одним з пріоритетних завдань нового уряду.⁸¹

У квітні 1992 року Прем'єр-міністр створив Спеціальну комісію із запобігання корупції, до якої увійшли високопосадові особи на чолі з прокурором і державним радником Робером Бушері. Метою комісії стало вироблення рішень з припинення корупції та економічної злочинності.⁸² У червні 1992 року Прем'єр-міністрові була представлена доповідь Бушері, у якій містилися рекомендації щодо створення центрального органу для боротьби проти корупції, незалежної служби, до якої увійшли б представники судової поліції. Через декілька місяців уряд розробив проект відповідного закону з урахуванням представлених рекомендацій.

29 січня 1993 року парламент прийняв Закон № 93-122 “Про запобігання корупції та прозорість процедур у державних і приватних організаціях”. Закон передбачав проведення низки заходів, у тому числі створення Центральної служби запобігання корупції (ЦСЗК), запровадження суворіших і прозоріших правил фінансування політичних партій та передвиборчих кампаній, укладення державних контрактів з метою підвищення прозорості у цій сфері і посилення контролю за діяльністю місцевих органів влади.

Конституційна рада, яка давала висновок про відповідність нового закону Конституції і, зокрема, тих його положень, які стосувалися статусу ЦСЗК, у своєму рішенні від 20 січня 1993 року дійшла висновку, що “злиття повноважень адміністративної служби із засобами судової поліції є порушенням принципу розподілу влади, а також обмежує індивідуальні свободи громадян, закріплені в Декларації прав людини та громадянина. Крім того, положення про надання цій службі будь-яких документів є порушенням права власності”.⁸³

⁸⁰ Наприклад, справа *Urba*, пов'язана з незаконним фінансуванням Соціалістичної партії, або справи *Carignon* та *Noir-Botton Affair*, пов'язані з діяльністю колишніх мерів Гренобля і Ліона (див. Pujas, Véronique (2000), “Corruption via Party Financing in France”, Практичний семінар з питань корупції і фінансування політичних партій, або Pujas, V. та Martin Rhodes (1999), “Party Finance and Political Scandal in Italy, Spain and France”, *West European Politics*, Том 22, Розділ 3, с. 41-63.

⁸¹ L'Humanité, “L'Ombre d'Affaires” (Тінь скандалів), 10 вересня 1992 р.

⁸² L'Humanité, “Pierre Bérégovoy a officiellement installé hier la Commission de prévention de corruption” (Вчора П'єр Береговуа офіційно сформував Комісію із запобігання корупції), 24 квітня 1992 р.

⁸³ Constitutional Council, Décision N° 92-316 DC du 20 Janvier 1993 (Рішення № 92-316 від 20 січня 1993 р.).

Після оголошення Конституційною радою рішення багато статей закону, які стосувалися діяльності ЦСЗК, були скасовані. Службі так і не були надані повноваження з проведення слідства, у тому числі право на запит інформації. ЦСЗК була створена як “адміністративна служба із запобігання корупції”.

На думку багатьох спеціалістів, передача ЦСЗК слідчих повноважень могла б сприяти ефективнішому виконанню місії Служби. У дослідженні, яке було проведено через декілька років після заснування Служби, відзначалося, що їх відсутність є одним із слабких місць, враховуючи те, що “новий орган не розкрив і не розслідував жодної справи про корупцію”.⁸⁴ У щорічному звіті ЦСЗК міститься пропозиція у майбутньому передати Службі право на запит офіційних документів, яке мають багато інших органів державного управління.⁸⁵

Після набуття законом чинності ЦСЗК досить швидко розпочала роботу. Служба налагодила свою діяльність менш, ніж через рік після її створення.

Правовий статус і організаційна структура

Нормативно-правовою базою діяльності ЦСПК є Закон № 93-122 від 29 січня 1993 р. “Про запобігання корупції і прозорість економічної діяльності та державних процедур” та Указ № 93-232 від 23 лютого 1993 р. Згідно із законом, ЦСЗК є службою, за діяльність якої несе відповідальність високопосадова судова особа (прокурор або суддя).

Закон закріпив повноваження і триєдині функції ЦСЗК:

- 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.

Зокрема, на запит уряду ЦСЗК може надати висновок щодо проекту закону.

ЦСЗК не має повноважень розглядати справи про адміністративні або кримінальні правопорушення. Проте, якщо в результаті збору інформації з’ясовуються факти, що свідчать про можливий злочин, служба негайно передає цю справу Державному прокуророві (Procureur de la République). ЦСЗК автоматично припиняє своє втручання відразу після початку слідства у справі компетентним судовим органом.

ЦСЗК не займається наданням правової допомоги фізичним особам, до її компетенції також не входить визначення ступіня відповідальності або застосування до державних службовців адміністративних чи дисциплінарних санкцій, але вона може передати інформацію відповідним державним органам, що може стати підставою для початку розслідування у такій справі.⁸⁶

ЦСЗК має право збирати інформацію, що надходить від фізичних та юридичних осіб, але закон не встановлює обов’язку останніх надавати таку інформацію.

У розвиток положень закону Указ № 93/232 від 23 лютого 1993 р. наводить перелік адміністративних органів, які можуть направляти до ЦСЗК запити про надання експертного висновку, включно з:

⁸⁴ Pujas (2000 p.).

⁸⁵ ЦСЗК (2004 р.), *Rapport 2004* (Річний звіт за 2004 р.), ЦСЗК, Париж.

⁸⁶ ЦСЗК (2003 Р.), *Rapport 2003* (Річний звіт за 2003 р.), ЦСЗК, Париж, с. 230.

- органами виконавчої влади (міністерства, префектури, державне казначейство, державні аудиторські служби, державні органи);
- комісіями з адміністративного і судового контролю (Національна комісія з нагляду за проведенням виборів і фінансуванням політичних партій, Комісія з прозорості політичної діяльності, ТРАСФІН, Міжвідомча робоча комісія з нагляду за державними закупівлями; Комісія з питань конкуренції, Комісія у справах фондової біржі);
- регіональними та місцевими органами влади (мери міст, голови регіональних і місцевих рад), аудиторські і контрольні органи (арбітражні суди, інші контрольні та інспектуючі органи);
- приватними підприємствами у сфері надання комунальних послуг.

Згідно з Указом, ЦСЗК зобов'язана надавати Прем'єр-міністрові та Міністрові юстиції щорічний звіт про свою діяльність, який потім публікується в пресі. Звіт повинен включати пропозиції щодо вживання заходів, спрямованих на усунення порушень, які були виявлені ЦСЗК і представлені у звіті.

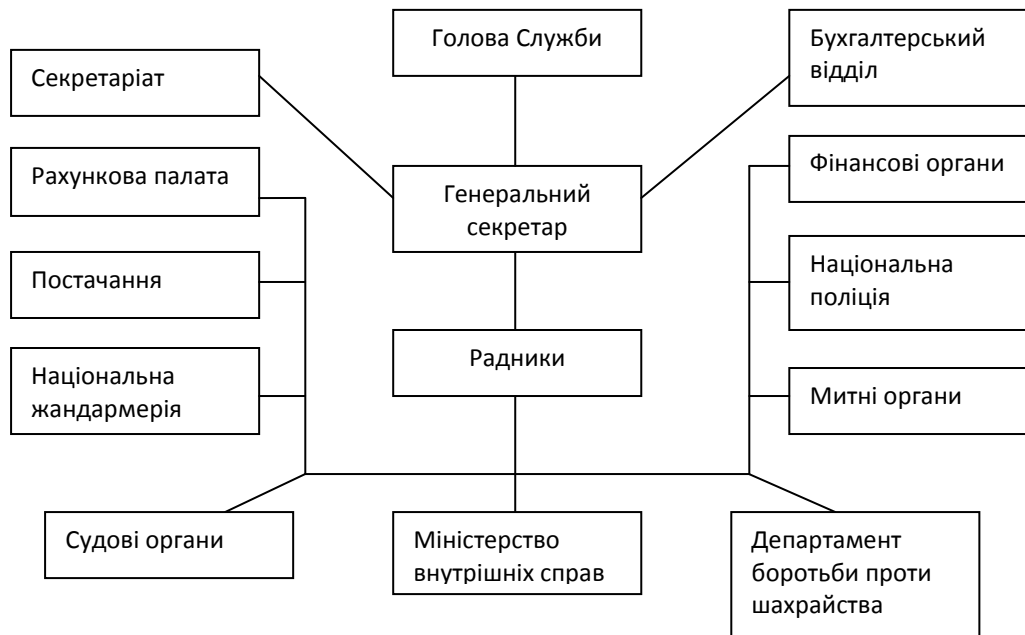
ЦСЗК працює у взаємодії з іншими судовими і адміністративними органами, наприклад, з організацією з боротьби проти відмивання грошей ТРАСФІН, Міністерством юстиції та новою поліцейською службою з боротьби проти корупції – Відділом з боротьби проти корупції (ВБК). ВБК був створений у 2004 році в рамках Управління боротьби проти економічних та фінансових злочинів при Судовій поліції. Нині цей орган перебуває у процесі формування. Станом на початок 2006 року у його лавах нараховувалося 25 офіцерів поліції та жандармів.

Кадрові і матеріальні ресурси

У ЦСЗК нараховується близько 15 співробітників: голова служби, генеральний секретар, від 8 до 12 консультантів. Штат формується із службовців судових або адміністративних органів. Консультанти тимчасово відряджені до ЦСЗК різними державними органами, у тому числі судовими органами і органами державного управління. Крім того, до штату входять помічники і водій. Голова служби і Генеральний секретар призначаються Президентом на чотирирічний строк: голова ЦСЗК не може бути звільнений з посади до закінчення цього терміну. У 2006 році був призначений новий голова служби, який до цього займав посаду Генерального прокурора.

Консультантами ЦСЗК є кваліфіковані державні службовці з різних міністерств, судових та інших державних відомств, наприклад, поліції, жандармерії, податкової і митної служб, органів юстиції, рахункової палати, антимонопольних органів, органів з боротьби проти шахрайства, внутрішніх справ, постачання, житлового будівництва і транспорту. Голова ЦСЗК добирає штатних співробітників з числа представників різних відомств, рекомендованих для роботи в ЦСЗК. У будь-який момент голова ЦСЗК може прийняти рішення повернути штатного співробітника на його робоче місце у відомстві, яке його відрядило. Штатний співробітник ЦСЗК залишається працівником свого відомства, яке продовжує виступати його роботодавцем і виплачувати йому заробітну плату.

Малюнок 22. Організаційна структура ЦСЗК



Бюджет ЦСЗК виділяється окремою статтею у бюджеті Міністерства юстиції. Голова Служби має право розпоряджатися бюджетом ЦСЗК. У 2005 році бюджет Служби склав 375 тис. євро. Біля 80% витрат припадає на адміністративні витрати (оренда приміщень, оплата телефонних рахунків, електроенергії і т.ін.). Решта суми використовується для реалізації конкретних функцій ЦСЗК. Оплату праці штатних співробітників здійснюють відомства, які відрядили. Усі витрати, пов'язані з участю членів ЦСЗК в освітніх та міжнародних заходах, несуть організатори відповідних заходів. Бюджет ЦСЗК формується повністю з державних коштів, інших джерел фінансування ЦСЗК не має.

Підзвітність

ЦСЗК знаходиться у структурі органів Міністерства юстиції і підзвітна голові цього відомства. Ні Уряд, ні Міністр юстиції не можуть давати вказівки ЦСЗК або її членам. Згідно з регламентом ЦСЗК, служба надає щорічну доповідь про свою діяльність Прем'єр-міністрові і Міністрові юстиції. У щорічній доповіді міститься аналіз окремих галузей економіки з точки зору ризику виникнення корупції, а також практичні зауваження щодо кримінальних правопорушень. Зазвичай, доповідь тематично пов'язана з експертними висновками, які були підготовлені ЦСЗК протягом року. Щорічну доповідь можна знайти у Збірці офіційних документів (*la Direction des journaux officiels*) або на офіційному сайті ЦСЗК за адресою: www.justice.gouv.fr/minister/minscpc.htm.

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.⁸⁷

⁸⁷ До комітету входять члени Рахункової палати, Генеральної інспекції адміністративної діяльності, Генеральної фінансової інспекції, Інспекції судочинства, міністерства закордонних справ, технічні

Вставка 8. Тематика щорічних доповідей ЦСЗК за 1993 – 2005 рр.

1993 – 1994 рр.: лобювання і зловживання впливом; спорт; міжнародна торгівля; децентралізація управління; контроль за дотриманням законності.

1995 р.: державні закупівлі (основні ризики, практика, заходи із запобігання корупції і шахрайства); охорона здоров'я; міжнародний бізнес; етика.

1996 р.: реклама, рекламні компанії; доходи і планування у сфері державних закупівель (дії в обхід правил закупівель); міжнародний бізнес; шахрайство у сфері міжнародних операцій.

1997 р.: секти; інформаційні технології; внутрішня торгівля і вітчизняна промисловість; використання доходів, отриманих в результаті корупції.

1998 – 1999 рр.: консультування і посередництво; роздрібна торгівля; професійне навчання.

2000 р.: реклама і внутрішній контроль; ефект “дверей, що обертаються” (Pantouflage) [перехід з публічного в приватний сектор чи навпаки]; усиновлення, інші випадки допомоги особам, які потрапили у скрутне становище.

2001 р.: форми виключення (індивідуальне, економічне, політичне); добродійність; Конвенція ОЕСР; клірингові компанії; компанії із забезпечення особистої безпеки.

2002 р.: етика; неурядові організації; бухгалтерський облік; спеціалізовані установи з боротьби проти корупції в Німеччині, Хорватії, Данії, Гонконзі, Сирії, Великобританії.

2003 р.: відмивання грошей (корупція, спорт, сировинний ринок); неурядові організації; допомога населення у розкритті злочинів; шахрайство, боротьба проти корупції у Ботсвані, Бразилії, Південній Кореї, Фінляндії, Румунії;

2004 р.: конфлікт інтересів; збір інформації про економічні порушення; компанії “поштові скриньки”; відмивання грошей (звіти підприємств, страхових компаній, отримання інформації про підозрілу діяльність від юристів та нотаріусів).

Джерело: Доповіді ЦСЗК на сайті <http://www.justice.gouv.fr/publicat/scpc.htm>.

Практична діяльність і основні результати

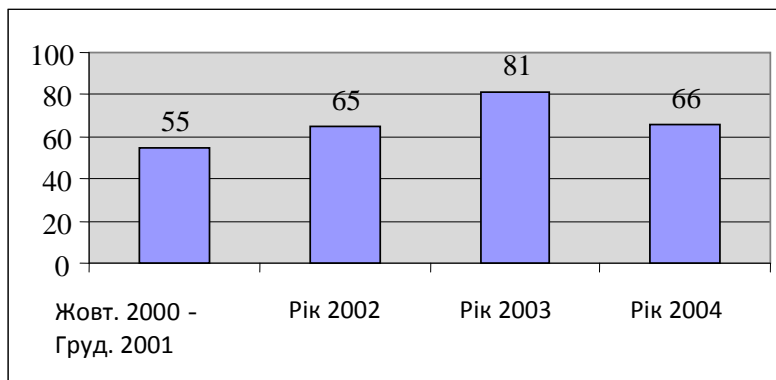
Централізоване збирання інформації. Основним видом діяльності ЦСЗК є централізоване збирання інформації, аналіз ризиків виникнення корупції та розроблення превентивних заходів у різних сферах економічної діяльності. Ця діяльність охоплює як державний, так і приватний сектор. ЦСЗК не займається аналізом конкретних справ або діяльності конкретних осіб, пов'язаних з корупцією, а швидше спрямовує свої зусилля на вироблення загального розуміння ситуації і механізмів, які сприяють появі шахрайства та корупції. Інформація, яку збирає ЦСЗК, знаходиться у відкритому доступі. ЦСЗК також формує бібліотеку з питань корупції, відкриту для доступу широкої публіки. Проте, можливості ЦСЗК із збирання інформації обмежені, тому що Служба не має права звертатися за інформацією.

Запити. У середньому ЦСЗК отримує 55 запитів на рік від органів судової і виконавчої влади про надання незалежної експертної думки або допомоги у проведенні розслідування конкретної справи. За останні три роки їх кількість трохи зросла (див. таблицю 1). Однак, у ЦСЗК

спеціалісти, представники Генеральної ради працівників гірничої промисловості, Національної поліції, жандармерії, митних та податкових органів, антимонопольних органів, органів народного споживання, служби з боротьби проти шахрайства, Міністерства юстиції, Асоціації голів апеляційних судів та генеральних прокурорів, головного контрольного департаменту національної залізничної компанії.

вважають, що потенціал Служби задіяний далеко не в повному обсязі, особливо у порівнянні з кількістю ухвалених судами рішень у справах про корупцію.⁸⁸

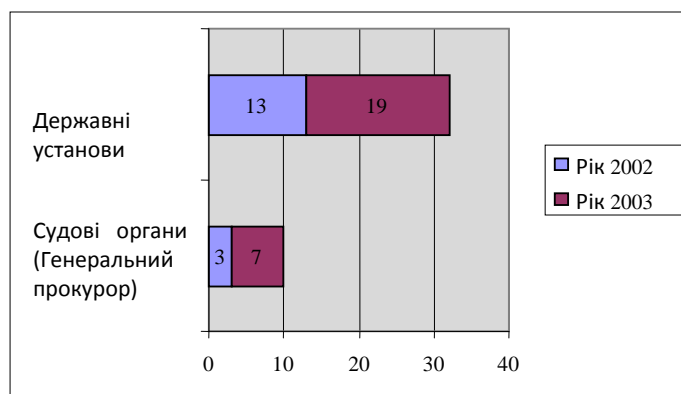
Малюнок 23. Запити про надання експертного висновку, що надійшли до ЦСЗК



Джерело: щорічні звіти ЦСЗК.

Надання експертних висновків органам державного управління. Щорічно ЦСЗК надає на запит органів виконавчої влади біля 30 експертних висновків. У більшості випадків такі запити направляються місцевими органами влади, головним чином, мерами міст. У 2004 році з 30 висновків 14 були виконані на запит місцевої влади. Головна причина, через яку місцеві органи влади звертаються за допомогою до ЦСЗК, полягає в тому, що вони не мають власної юридичної служби, а в низці випадків може виникати необхідність в неупередженій і незалежній думці експертів. У більшості випадків висновки ЦСЗК стосувалися виникнення конфлікту інтересів (прийняття рішень у випадках, що зачіпають особисті інтереси). Головним чином експерти відповідали на запитання про можливість укладення державного контракту з визначеною особою або делегування надання комунальних послуг визначеній компанії, якщо в керівництві приватного підприємства бере участь родич або близький друг представника влади.

Малюнок 24. Звіти, направлені ЦСЗК до інших державних установ у 2002-2003 рр.



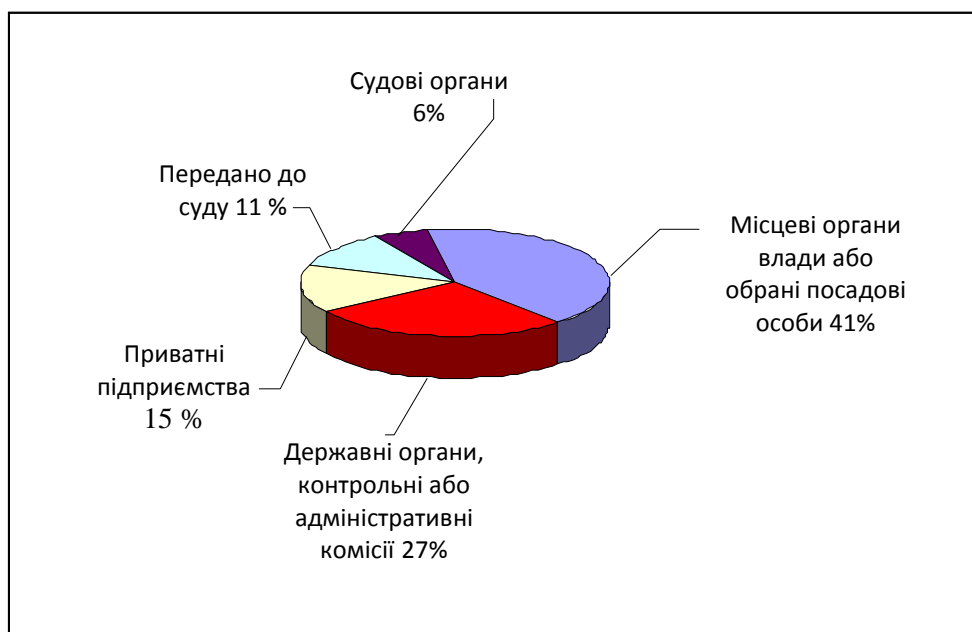
Джерело: щорічні звіти ЦСЗК.

Допомога судовій владі. Ще одним видом діяльності ЦСЗК є надання консультацій органам влади і слідства у зв'язку з конкретною кримінальною справою. Кількість запитів про

⁸⁸ ЦСЗК (2004 р.), *Rapport 2004* (Річний звіт за 2004 р.), ЦСПК, Париж, с. 241.

надання такої допомоги, що надійшли від прокурорів, суддів та експертів суду, поступово зростає. Але поки що цей напрямок діяльності ЦСЗК залишається найменш розвиненим, незважаючи на той факт, що служба формально прикріплена до Міністерства юстиції і очолюється суддею. Як вважають в ЦСЗК, велика кількість судів нижнього і середнього рівня можуть потребувати експертної допомоги, але іноді вони нічого не знають про роботу ЦСЗК.

Малюнок 25. Консультативні висновки, надані ЦСЗК у 2002-2004 рр.



Індикатори. ЦСЗК також допомагає наглядовим і контрольним органам розробляти індикатори, які сприяють виявленню основних типів фінансових маніпуляцій та їх запобіганню.⁸⁹

Освітня і просвітницька діяльність. Окрім завдань, прямо встановлених законом, ЦСЗК приділяє все більше уваги проведенню курсів підвищення професійної підготовки. Ці заходи спрямовані на запобігання корупції і ефективніше виявлення випадків корупції та шахрайства. У ході навчальних заходів співробітники ЦСЗК діляться своїм професійним досвідом та інформацією, накопиченою в ЦСЗК. Тематика курсів достатньо різноманітна, наприклад, ризик фінансового шахрайства і корупції у сфері суспільних робіт, розміщення державних замовлень, система охорони здоров'я. Слухачами курсів стають:

- співробітники *поліції, прокуратури і судів* (на тему виявлення і покарання випадків шахрайства та корупції);
- службовці *органів державного управління*, які стикаються з ризиком корупції або шахрайства, тобто міністерств, які вважаються уразливими для корупції або у яких є свої представники в ЦСЗК (органи державного постачання, житлового будівництва, транспорту, міністерства економіки та внутрішніх справ, спеціалісти в галузі контролю, аудиту і боротьби проти шахрайства, представники місцевих органів

⁸⁹ ГРЕКО (2004 р.).

влади). Наприклад, було створено Навчальний центр для представників органів місцевого самоврядування;

- співробітники *державних і приватних підприємств* (наприклад, курси підвищення кваліфікації для старших аудиторів компаній, організовані Французьким інститутом внутрішнього аудиту і контролю⁹⁰);
- *студенти вищих навчальних закладів* (наприклад, національних шкіл управління, магістратури, поліцейських і митних шкіл, Вищої школи менеджменту) та громадськість.

Вставка 9. Приклад навчального модуля ЦСЗК “Державні закупівлі” для службовців поліції

День 1: Презентація ЦСЗК і Загону судової поліції з боротьби проти корупції.

Поняття корупції і зловживання впливом.

День 2: Поняття державного контракту та процедура його укладення

Основні терміни

Практичні приклади

Фаворитизм, незаконне прийняття рішень у ситуації конфлікту інтересів, неформальні угоди

День 3: Методологія

Подвійні рахунки

Аналіз рахунків

Компанії - “поштові скриньки”

Коментар до фінансових звітів компаній, які сплачують корпоративні податки

Коментар до двох останніх скандалів

День 4: Розгляд конкретного прикладу (реальна справа, у якій був ухвалений вирок суду, аналіз документів, необхідних слідчим під час розслідування, підготовки питань тощо).

Джерело: ЦСЗК.

Близько 15% робочого часу членів ЦСЗК витрачається на проведення освітніх та просвітницьких заходів. ЦСЗК співпрацює з навчальними центрами, школами і університетами. У 2003 році, як впливає з щорічної доповіді ЦСЗК, було проведено близько 300 годин освітніх заходів, які відвідали 2000 осіб.⁹¹

Партнерство з підприємствами: У 2001 році ГРЕКО рекомендувала Франції активніше підтримувати ініціативи приватних підприємств у сфері запобігання корупції та налагоджувати взаємодію між урядом і бізнес-спільнотою у цій сфері. ЦСЗК є координаційним центром з утілення в життя цих рекомендацій. Були встановлені партнерські відносини з низкою державних та приватних підприємств. У кожному випадку переговори проводилися з урахуванням специфіки підприємства, але, загалом, коло питань, що розглядалися, зводилося до таких напрямків:

- обмін інформацією;
- питання етики (розробка і вдосконалення кодексів етики);
- навчання персоналу (зокрема, того, що зазнає ризику корупції).

Станом на 2006 рік були укладені угоди про партнерство з 15 компаніями, у тому числі з провідними державними підприємствами, такими як компанія електропостачання EDF (Electricity of France), SNCF (національні залізничні дороги) та представниками приватного капіталу, наприклад,

⁹⁰ ГРЕКО (2004 р.).

⁹¹ ЦСЗК (2003 р.), Річний звіт за 2003 р., ЦСЗК, Париж, с. 229.

з компаніями Dassault Aviation, Vivendi Environment, Assor. Партнерство було створено також з деякими професійними асоціаціями, такими як Асоціація приватних підприємців, Федерація роботодавців MEDEF, Асоціація представників торгово-промислової палати.⁹² Співпраця була також налагоджена із школами менеджменту (див. розділ “Освітня і просвітницька діяльність”).

Міжнародна діяльність. У ЦСЗК накопичений великий досвід у сфері боротьби проти корупції і запобігання корупції, представники Служби часто беруть участь в міжнародних заходах, які проводяться ОЕСР, Радою Європи, Європейською комісією, ООН, Світовим банком, МВФ. ЦСЗК також бере участь у роботі місії, організованих Міністерством закордонних справ Франції із надання міжнародної допомоги в рамках двосторонніх угод. Ще один вид діяльності служби – участь у переговорах та підготовчій роботі, яка проводиться різними міжнародними організаціями у сфері боротьби проти корупції і запобігання корупції. Насамкінець, ЦСЗК щорічно приймає біля 50 міжнародних делегацій з обміну досвідом у сфері запобігання і боротьби проти корупції. Завдяки своїй міжнародній активності ЦСЗК набула популярності на міжнародній арені і її авторитет продовжує зростати.

У 2004 році ГРЕКО вказала на той факт, що тільки невелика частина державних установ Франції користується послугами ЦСЗК і що кадрові та матеріальні ресурси Служби обмежені.⁹³ На наступні 4 роки ЦСЗК ставить перед собою мету стати відомішою всередині країни і активніше сприяти боротьбі проти корупції у Франції.

Контактна інформація

Центральна служба запобігання корупції

Service Central de Prévention de la Corruption - SCPC

129, rue de l'Université

75007 Paris, France

Тел.: (33) 1 43 19 81 83

Факс: (33) 1 43 19 81 72

Ел. пошта: scpc@justice.gouv.fr

Адреса в Інтернеті: <http://www.justice.gouv.fr/minister/minscpc.htm>

Джерела

1. 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>
2. Constitutional Council, Décision N° 92-316 DC du 20 Janvier 1993 (Decision No 92-316 of 20 January 1993), <http://www.conseil-constitutionnel.fr/>
3. SCPC Annual Reports, <http://www.justice.gouv.fr/minister/minscpc.htm>
4. GRECO, Оцінювальні звіти щодо Франції, <http://www.greco.coe.int/evaluations>
5. Pujas, Véronique (2000), “Corruption via Party Financing in France”, TI workshop on Corruption and Political Party Funding, Italy.
6. 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.

⁹² ГРЕКО (2001 р., 2002 р., 2004 р.), *Перший та другий звіти про оцінювання стану у Франції, Звіт про виконання вимог у Франції*, Рада Європи, Страсбург, ЦСЗК (2002 р.), Річний звіт за 2002 р., ЦСЗК, Париж.

⁹³ ГРЕКО (2004 р.).

Словенія: Комісія запобігання корупції

Комісія запобігання корупції – КЗК (Komisija za preprečevanje korupcije – CPC) була створена у Словенії 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 конфлікту інтересів. КЗК також є центральним органом із співпраці з міжнародними організаціями та недержавним сектором у галузі запобігання корупції.

Загальні відомості

У міжнародних оглядах і дослідженнях неодноразово зазначалося, що з точки зору стану корупції Республіка Словенія має непоганий вигляд на тлі інших країн з перехідною економікою і навіть деяких “старих” членів ЄС. Проте, корупція до цього часу становить загрозу суспільству і економіці Словенії. У грудні 2000 року ГРЕКО підготувала Звіт про перший раунд оцінювання стану в Словенії, у якому був зроблений висновок, що в країні не існує ні державної стратегії боротьби проти корупції, ні спеціалізованого органу для координації зусиль у цій галузі.

На виконання висновків, що містилися в доповіді, уряд Словенії у березні 2001 року заснував Міжвідомчу групу з боротьби проти корупції. У липні 2001 року вийшов Указ уряду, яким було створено Бюро запобігання корупції при канцелярії Прем'єр-міністра. На Бюро були покладені координаційна, аналітична, превентивна та інші функції. До обов'язків Бюро також входило здійснення контролю за виконанням Кодексу поведінки державних службовців і координація зусиль з вироблення Національної стратегії боротьби проти корупції.

Вставка 10. Останні події в Словенії (станом на серпень 2006 року)

Після парламентських виборів і приходу до влади нового уряду в 2004 році КЗК постійно піддавалася критиці. У результаті до парламенту надійшла законодавча пропозиція про ліквідацію Комісії та її превентивних і координаційних функцій. Більшість членів парламенту характеризували діяльність КЗК як неефективну, підкреслюючи той факт, що в Комісії відсутні важелі для забезпечення виконання її рішень. Вважалося, що діяльність Комісії є економічно не вигідною з точки зору її внеску у боротьбу проти корупції і лягає важким тягарем на державний бюджет. Уряд і парламент були одностайні в думці, що замість КЗК необхідно створити парламентську комісію, яка складатиметься з членів парламенту, з наданням більшості місць опозиції. Пропонувалося виключити координаційну і превентивну функції при створенні нового органу і передати йому функції нагляду у сфері декларування майна і конфлікту інтересів.

Незважаючи на показники опитувань громадськості і стурбованість, яку висловили деякі членів та міжнародні експерти, у лютому 2006 року Парламент прийняв закон, який ліквідував КЗК. Проте, набуття цим законом чинності було відкладено у зв'язку з його розглядом у Конституційному суді, який повинен дати оцінку нових законів з точки зору їх відповідності Конституції. Рішення суду ще не ухвалено.

Доля КЗК демонструє, якої протидії можуть зазнавати інституції з боротьби проти корупції (аж до ліквідації), не дивлячись на проголошену незалежність і підтримку з боку суспільства, якщо немає політичної волі і розуміння важливості превентивної та репресивної функцій у боротьбі проти корупції.

Відразу після свого заснування новий орган рішуче заявив про себе і розпочав активну діяльність. У результаті цієї активності був досягнутий високий рівень суспільної підтримки. Але, на жаль, це не було підкріплено незалежним правовим статусом і чітко сформульованими повноваженнями. Таким чином, одним із пріоритетних завдань Бюро, поряд з виробленням Національної стратегії боротьби проти корупції, стала розробка проекту Закону “Про запобігання

корупції”, який забезпечував би його функціонування у якості незалежної інституції із визначеними законом повноваженнями та обов’язками у сфері запобігання і боротьби проти корупції.

У лютому 2004 року Закон “Про запобігання корупції” набрав чинності. Закон передбачив створення незалежного конституційного органу – Комісії запобігання корупції (КЗК), підзвітної Парламентові. Після набрання чинності законом Бюро запобігання корупції було перетворено у постійно діючий секретаріат/допоміжний підрозділ при КЗК. До завдань КЗК входить координація дій з боротьби проти корупції, аналіз інформації і вживання превентивних заходів. КЗК відповідає за контроль за ходом виконання Національної стратегії з боротьби проти корупції і Кодексу поведінки державних службовців. КЗК також є головним органом із забезпечення виконання положень закону про декларування майна державними службовцями. Після обрання голови і членів комісії КЗК розпочала практичну діяльність у жовтні 2004 року Резолюція про запобігання корупції (про Національну стратегію з боротьби проти корупції) була прийнята Парламентом трохи раніше – в червні 2004 року.

У процесі підготовки і прийняття законодавчої бази створення КЗК виникли жваві суперечки з приводу надання Комісії повноважень з ведення слідства і кримінального переслідування. У результаті дискусій було вирішено, що слідчі повноваження зберігаються за Сектором з боротьби проти корупції, який входить до структури поліції, а судове переслідування залишається в компетенції звичайної прокурорської служби (крім злочинів, вчинених організованою групою, що належить до компетенції спеціальної групи прокурорів в особливих справах Генеральної прокуратури Словенії).

Правовий статус і організаційна структура

Правовий статус КЗК закладений у таких документах:

- Закон “Про запобігання корупції”, 2004 рік;
- Регламент Комісії запобігання корупції, 2004 рік;
- Резолюція про запобігання корупції в Республіці Словенія (Національна стратегія боротьби проти корупції), 2004 рік.

З точки зору організаційної структури, КЗК є незалежним конституційним органом (на зразок інституту омбудсмена), який підпорядковується тільки Парламентові. Незалежний статус дозволяє КЗК здійснювати свої функції стосовно державних органів Словенії будь-якого рівня, у тому числі судів і парламенту. Центральний офіс КЗК розташований в Люблянці.

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 впливають 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.

Крім того, КЗК має право притягувати до адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері:

- подання посадовими особами майнових декларацій;
- отримання подарунків;
- запобігання конфліктові інтересів.

КЗК може застосовувати штрафні санкції за порушення Закону “Про запобігання корупції” у розмірі від 50 тис. толарів (200 євро) до 10 млн. толарів (42 тис. євро).

КЗК є центральним органом із збору та моніторингу інформації про майновий стан визначених законом категорій посадових осіб, у тому числі урядових чиновників, суддів, прокурорів, а також депутатів парламенту. Недотримання посадовою особою вимог закону про подання майнової декларації може призвести до тимчасового зниження заробітної плати або навіть до відставки за пропозицією КЗК. Крім того, Комісія зберігає подарунки, які отримані державними службовцями та підлягають обліку.

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.

Усі члени Комісії обираються Парламентом. Пропозиції щодо кандидатур голови КЗК і його заступника вносить Президент Республіки. Рекомендації щодо кандидатур трьох інших членів комісії надають Уряд, Судова рада та Комісія Національної асамблеї Республіки Словенія, яка відповідає за мандати і вибори. Строк повноважень усіх членів Комісії становить 6 років. Згідно з положеннями закону особа, яка претендує на посаду члена КЗК, повинна мати вищу освіту, досвід роботи не менше 10 років і користуватися довірою суспільства. Секретаріат КЗК діє на постійній основі і об'єднує представників різних спеціальностей, які відображають весь спектр діяльності комісії. КЗК здійснює тісну співпрацю та обмін інформацією з державними правоохоронними, судовими, контролюючими та фінансовими органами.

Кадрові і матеріальні ресурси

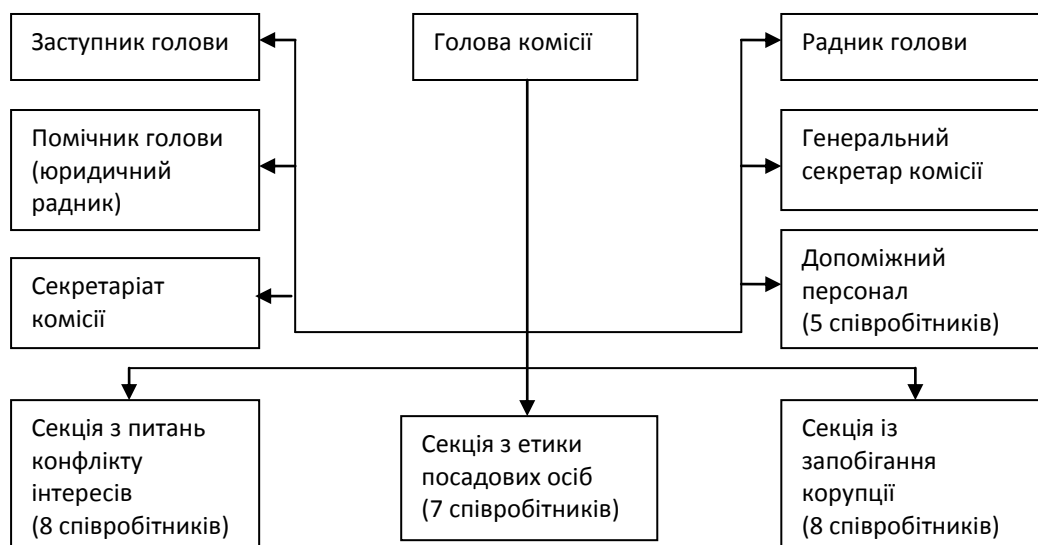
До складу Комісії входить всього 11 осіб: голова КЗК і його заступник, три члени комісії і 6 членів секретаріату. Співробітники секретаріату є спеціалістами у галузі фінансів та правоохоронної діяльності, а також юриспруденції та інформаційних технологій.

Фінансування діяльності компанії здійснюється за рахунок коштів державного бюджету. Проект бюджету, підготовлений КЗК, нині знаходиться в Уряді. Рішення щодо нього відкладено у зв'язку із постійними дебатами про майбутнє КЗК.

Підзвітність

КЗК подає до парламенту щорічний звіт про свою діяльність. На запит Парламенту або Уряду, або за власної ініціативи КЗК надає Урядові і Парламентові спеціальні звіти з конкретних питань. КЗК також повинна звітувати про виконання своїх повноважень з проведення моніторингу і нагляду за поданням майнових декларацій, отриманням подарунків посадовими особами і дотриманням положень про конфлікт інтересів і надавати регулярні звіти до спеціальної парламентської комісії, яка була створена для здійснення нагляду за діяльністю КЗК у цій сфері і складається із депутатів парламенту.

Малюнок 26. Організаційна структура КЗК



Практична діяльність і основні результати

Взаємодія і співпраця з іншими державними установами. У перші місяці після свого створення, КЗК підписала декілька меморандумів про співпрацю і обмін інформацією з державними правоохоронними органами, прокуратурою, фінансовими і контрольними службами. Так, наприклад, у березні 2005 року КЗК підписала такий багатосторонній меморандум з Рахунковою палатою, Державною комісією з аудиту і з Уповноваженим з доступу до інформації, що зробило можливим прямий і регулярний обмін інформацією та досвідом, накопиченими цими відомствами у сфері порушень законодавства в галузі фінансів, державних закупівель, корупції і пов'язаних з нею правопорушень. Відповідно до умов меморандуму, сторони щомісячно проводять аналіз ефективності співпраці. У декількох випадках інформація про виявлені злочини була передана органам прокуратури і поліції для проведення слідства.

Декларування майна і конфлікт інтересів. З початку діяльності КЗК більше 500 посадових осіб надали відомості про свій майновий стан та джерела доходу. До таких, що декларуються, належать відомості, які стосуються нерухомого майна посадової особи, коштовного рухомого майна, акцій і часток у капіталі компаній, цінних паперів та банківських депозитів, грошових коштів у банках, кредитних і ощадних організаціях; відомості про борги, зобов'язання і поручительства за дії третіх осіб; а також щорічний дохід особи, який є підставою для нарахування прибуткового податку. У зв'язку з виявленими випадками конфлікту інтересів декілька чиновників місцевих і центральних органів влади були змушені подати у відставку.

Ведення “чорного списку” компаній. КЗК опублікувала перелік 577 компаній і приватних підприємств, які не можуть брати участь у процедурах державних закупівель. До цього переліку увійшли підприємства і комерційні структури, у яких посадова особа або члени його/її сім'ї прямо або непрямо мають частку, акції або володіють іншими правами, які дозволяють здійснювати участь в управлінні цією компанією. Як наслідок, декілька високопосадових чиновників місцевих органів влади добровільно пішли зі своїх посад.

Контактна інформація

Комісія запобігання корупції
Komisija za preprečevanje korupcije – CPC
1000 Ljubljana, Trzaska 19/a
Тел.: +386 1 478 8483
Факс: +386 1 478 8472
Ел. пошта: anti.korupcija@kpk-rs.si
Адреса в Інтернеті: www.kpk-rs.si

Джерела

1. Rules of Procedure of the Commission for the Prevention of Corruption (20 September 2004)
2. Prevention of Corruption Act (ZPKor) Official Gazette of the RS, No. 35/02 and 60/04)
3. Resolution on the Prevention of Corruption in the Republic of Slovenia (RePKRS) (16 June 2004)

Колишня Югославська Республіка Македонія: Державна комісія запобігання корупції

Державна комісія запобігання корупції – ДКЗК (Државната комисија за спречување на корупција - State Commission) була створена в 2002 році і є незалежним органом, який об'єднує експертів у галузі економіки і права. Члени комісії призначаються Парламентом. Члени Державної комісії збираються на регулярні сесії. До обов'язків комісії входить вироблення, здійснення і застосування заходів із запобігання корупції і конфлікту інтересів в структурах державної влади. Комісія також відповідає за розробку і реалізацію Державної програми запобігання і боротьби проти корупції. Хоча комісія не має традиційних повноважень з проведення слідства і висунення обвинувачення, вона має право викликати особу, підозрювану в корупції, для дачі пояснень. ДКЗК веде реєстр і здійснює перевірку декларацій про майно і доходи вибраних державних службовців, призначених посадових осіб, керівників державних підприємств та інших організацій, які мають право розпоряджатися державними коштами.

Загальна інформація

Наприкінці 1990-х років корупція у Колишній Югославській Республіці Македонія була дуже поширеним явищем в органах державного управління, судовій системі, органах місцевого самоврядування, митній службі та інших державних установах. У результаті, корупція загрожувала принципіві верховенства права, демократії і економічному розвитку країни. Усвідомлюючи необхідність стримування корупції, у квітні 2002 року всі політичні партії проголосували за закон про запобігання корупції.

Закон передбачав створення Державної комісії запобігання корупції, яка була сформована та розпочала роботу вже через шість місяців. 12 листопада 2002 року Парламент призначив перших членів комісії. Відразу після свого створення ДКЗК вжила низку негайних кроків з остаточного оформлення правового статусу і вироблення регламенту роботи.

У сфері боротьби проти корупції у Колишній Югославській Республіці Македонія було виявлено низку серйозних труднощів. До них належали: недостатньо розвинена система поділу влади; відсутність незалежних органів із запобігання і подолання корупції; відсутність системи стримувань і противаг у відносинах між державними інституціями; слабка взаємодія або відсутність взаємодії із ЗМІ і громадянським суспільством у сфері підвищення поінформованості громадськості про корупцію; украй обмежена участь міжнародного співтовариства у наданні підтримки антикорупційних заходів; необхідність гармонізації національного законодавства і приведення його у відповідність з міжнародними стандартами тощо. У свої щоденній діяльності ДКЗК була покликана займатися вирішенням усіх цих проблем.

Правовий статус і організаційна структура

Основним юридичним документом, який визначив статус ДКЗК, є Закон “Про запобігання корупції”, прийнятий у 2002 році.⁹⁴ У 2004 році до нього було внесено низку змін: комісія отримала статус юридичної особи, а строк повноважень її членів був збільшений з чотирьох до п'яти років.⁹⁵ Головною метою ДКЗК, відповідно до закону, є запобігання корупції і конфліктів інтересів на державній службі.

Державна комісія є автономним і незалежним органом, який виконує свої повноваження, передбачені статтею 50 Закону. Хоча члени комісії обираються парламентом, вона не є ні парламентським, ні урядовим органом, і діє в якості незалежної установи, заснованої на законі. Державна комісія відповідає за вироблення і прийняття Національної програми запобігання і припинення корупції. Крім того, відповідно до закону, Комісія приймає щорічні програми і плани

⁹⁴ *Official Gazette of the Republic of Macedonia*, No. 28, 28 квітня 2002 р.

⁹⁵ *Official Gazette*, No.46, 12 липня 2004 р.

дій з реалізації Національної програми. ДКЗК отримує скарги громадян і може ініціювати розслідування справ про корупцію компетентним органом.

Стаття 55 вищезгаданого Закону надає Державній комісії такі повноваження:

- приймати Національну програму запобігання і припинення корупції та щорічні програми і плани дій з реалізації Національної програми;
- давати висновки щодо проектів законів, які стосуються запобігання корупції;
- направляти до компетентних органів пропозиції щодо контролю за доходами і майном політичних партій, професійних спілок, об'єднань громадян;
- направляти до компетентних органів пропозиції з призначення або звільнення з посади, про початок кримінального розслідування і вживання інших заходів впливу по відношенню до обраних або призначених державних службовців або відповідальних осіб⁹⁶ державних підприємств чи інших організацій, які володіють правом розпоряджатися державними коштами;
- розглядати випадки конфлікту загальних або особистих інтересів, передбачені цим законом;
- збирати і перевіряти інформацію про майновий стан і додаткову оплачувану або іншу діяльність обраних чи призначених державних службовців, посадових осіб, керівників державних підприємств та інших осіб, які здійснюють розпорядження державними коштами, відповідно до цього закону;
- вживати заходи освітнього характеру для органів, відповідальних за виявлення і кримінальне переслідування злочинів, у тому числі пов'язаних з корупцією.

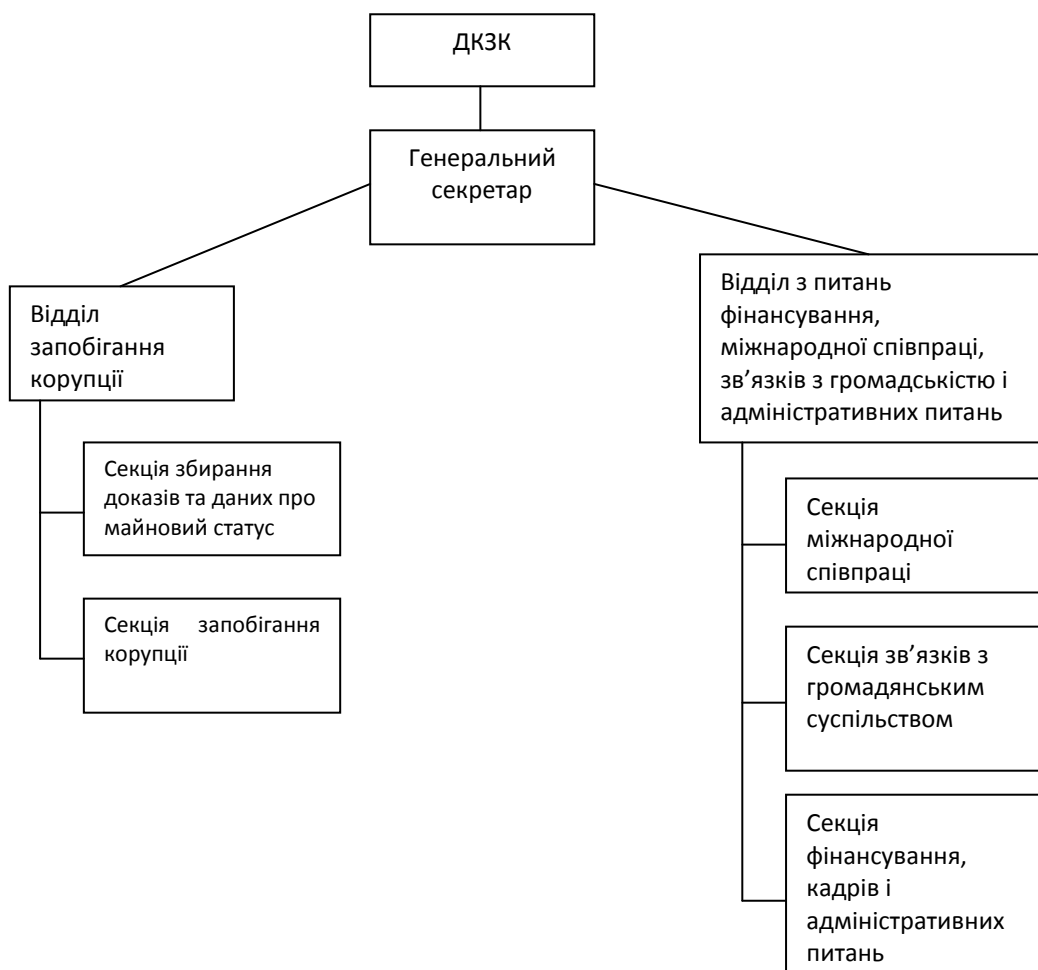
Свою діяльність комісія здійснює у формі регулярних сесій. У 2004 році відбулося 56 сесій, у 2005 році – 63 сесії. Рішення комісії приймаються шляхом голосування на засіданні Державної комісії, на якому присутні більше половини її членів. Рішення приймаються абсолютною більшістю голосів. Для участі у спеціалізованих сесіях Державної комісії можуть запрошуватися експерти. У деяких випадках для участі в сесії викликається особа, підозрювана в корупції, для з'ясування деяких моментів, які мають значення для прийняття рішення про порушення відповідних процедур в інших компетентних органах.

Державна комісія також має повноваження вимагати від посадових осіб або відповідальних осіб державних підприємств надання комісії відомостей про їхній майновий стан або іншої інформації, необхідної для застосування положень Закону “Про запобігання корупції”.

Якщо Державна комісія надсилає запит про надання інформації, компетентні органи і юридичні особи зобов'язані негайно надати інформацію; відмова не може бути мотивована міркуваннями державної, службової або іншої таємниці. У ході виконання покладених на неї завдань ДКЗК має право вимагати проведення безпосереднього розслідування діяльності, пов'язаної із витрачанням коштів органів або юридичних осіб, які розпоряджаються державними коштами.

⁹⁶ Згідно з Кримінальним кодексом Македонії, відповідальною особою визнається співробітник юридичної особи, який наділений повноваженнями на управління, використання і розпорядження майном цієї юридичної особи, а також здійснює керівництво виробничим або іншим економічним процесом, або здійснює контрольні функції. Для детальнішої інформації див. ГРЕКО (2002 р.), Звіт про оцінювання Колишньої Югославської Республіки Македонія, Перший раунд оцінювання, Страсбург, 10 грудня 2002 р.

Малюнок 27. Організаційна структура Секретаріату ДКЗК



Кадрові і матеріальні ресурси

Комісія складається з 7 осіб. Усі члени ДКЗК призначаються Національними зборами Республіки Македонія на п'ятирічний строк без права повторного призначення. Пошук кандидатів на посади членів комісії ведеться серед провідних спеціалістів у галузі економіки і права, які відповідають вимогам, установленим у законі. Члени комісії обирають зі свого складу Голову строком на один рік без права переобрання.

Окрім роботи в Комісії, її члени мають постійне місце роботи за своєю основною спеціальністю. За свою роботу в комісії її члени отримують винагороду у розмірі, встановленому законом. Припускається, що робота в ДКЗК стане єдиним місцем роботи для її членів уже з листопада 2006 року, коли буде обрано черговий склад Комісії.⁹⁷ Для забезпечення адміністративної, експертної і технічної підтримки діяльності комісії функціонує постійно діючий секретаріат, підконтрольний Міністерству юстиції.

Державна комісія отримує фінансування з державного бюджету. Кожен рік ДКЗК складає проект бюджету, який передається Міністрові фінансів на остаточне схвалення. Після цього бюджет ДКЗК затверджується Парламентом під час прийняття державного бюджету на наступний

⁹⁷ Державна комісія запобігання корупції (2005 р.), *Річний звіт за 2004 р.*, Скоп'є.

рік. У 2004 році річний бюджет комісії склав 137 тис. євро, у 2005 році, за оцінками експертів, фінансування буде збільшене до 192 тис. євро.

Підзвітність

Кандидатури на посади членів комісії висуваються парламентською комісією з обрання та призначення високопосадових осіб і проходять затвердження Парламентом. Таким чином, у своїй діяльності ДКЗК підзвітна Парламентові. Відповідно до Закону, Державна комісія інформує громадськість про вжиті заходи і проведені дії, а також про результати своєї діяльності у формі регулярних щорічних звітів і у будь-який інший час, коли виникає така необхідність. Щорічний звіт ДКЗК надається до Парламенту Республіки Македонія і направляється Президентові, Урядові Республіки, а також до державних засобів масової інформації.⁹⁸

Практична діяльність і основні результати

Національна програма запобігання і припинення корупції. Згідно з передбаченими законом повноваженнями, у 2003 році ДКЗК розробила і прийняла Національну програму запобігання і припинення корупції. Програма включає рекомендації стосовно заходів, які необхідно здійснити для створення ефективнішої системи запобігання і припинення корупції. У 2004 році був розроблений План дій з реалізації Національної програми. У ньому містяться короткострокові, середньострокові і довгострокові цілі з боротьби проти корупції, а також представлена система контролю і оцінювання ходу виконання Програми. Серед пріоритетних завдань програми названа реформа судової системи. До інших важливих пунктів належить обмеження можливостей для зловживання посадових осіб, у тому числі ліквідація імунітетів, зміцнення міжвідомчої співпраці. За законом ДКЗК здійснює контроль за ходом виконання Національної програми. Не дивлячись на те, що прийняття такої програми є частиною загальної програми приєднання Македонії до Європейської Спільноти, Національна програма так і не була офіційно схвалена урядом Македонії.

Комісія приділяє велику увагу взаємодії з державними органами, органами місцевого самоврядування, засобами масової інформації і громадянським суспільством з тим, щоб забезпечити підтримку Національної програми серед найширших суспільно-політичних кіл. У червні 2004 року і в червні 2005 року пройшли національні конференції, присвячені ходу реалізації Національної програми. Один з висновків, зроблених за результатами конференцій, вказує на те, що державні і урядові установи повинні активніше брати участь в її реалізації. З іншого боку, було схвалено більшість поправок до законодавства, запропонованих ДКЗК.

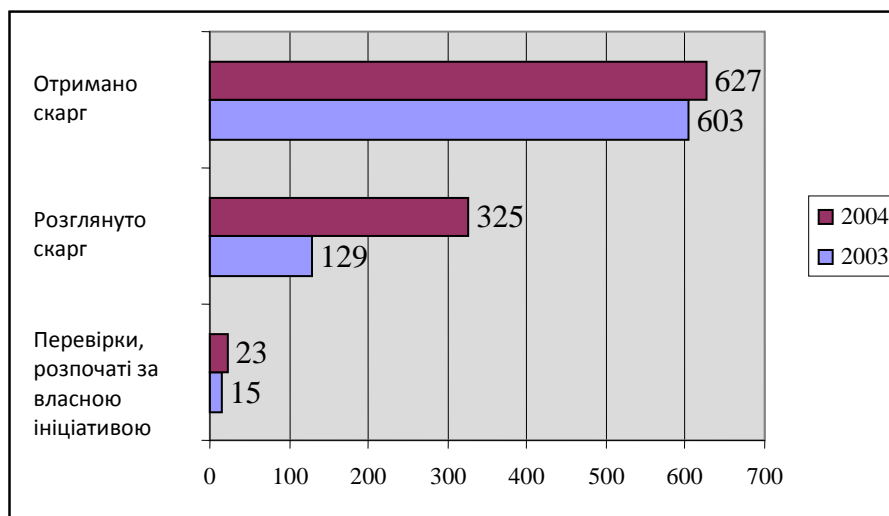
Зараз у країні взято курс на децентралізацію влади і реформу місцевого самоврядування. Цей процес може бути зірваний через зловживання і корупцію з боку чиновників місцевого рівня. Виходячи з цього, комісія останнім часом зосередила свої зусилля на виробленні превентивних механізмів боротьби проти корупції в контексті цієї реформи управління.

Майнові декларації. Посадова особа зобов'язана подавати до ДКЗК майнову декларацію у випадку її обрання, призначення на посаду, звільнення з неї або у випадку значної зміни її майнового стану. У 2003 році до Комісії було подано 2742 декларації та на 91 декларацію більше в 2004 році. Після внесення змін до Закону "Про запобігання корупції" декларації про майно повинні подавати всі державні службовці. Таким чином, у 2005 році було отримано додатково 7686 декларацій. У 2003 році Комісія направила до суду 78 заяв про невиконання посадовою особою обов'язку з надання декларації, у 2004 році було подано 31 таку заяву. З числа заяв, поданих у 2004 році, у 8 випадках судом був накладений штраф і в 13 випадках було винесено догану. ДКЗК має право надсилати запити до Державної служби податків і зборів про проведення перевірки законності придбання власності деякими посадовими особами. У 2004 році Комісія надіслала 6 таких запитів.

⁹⁸ ГРЕКО (2002 р.), с. 22.

Скарги на порушення у сфері корупції та їх розгляд. Громадяни мають право подавати до ДКЗК скарги на ніби-то наявні порушення у сфері корупції. Комісія вивчає питання наявності підстав для їх подальшого розгляду. Якщо скарга має серйозні підстави, комісія або розпочинає власне розслідування і перевіряє висунені звинувачення, або направляє скаргу до компетентного державного органу. При проведенні власного розслідування ДКЗК має право робити запит про необхідну інформацію до інших державних органів. У 2004 році більше половини скарг було залишено без подальшого розгляду, у решті випадків біля третини заяв було надіслано до інших інстанцій або з рекомендаціями про вжиття певних заходів, або із запитом про проведення подальшого розслідування. Хоча кількість скарг, розглянутих ДКЗК, постійно зростає, в комісії вважають, що виділених коштів не вистачає, щоб відреагувати на всі звернення.

Малюнок 28. Скарги і запити, що надійшли до ДКЗК



Джерело: ДКЗК, Річний звіт за 2004 рік.

Дослідницька і аналітична діяльність. Державна комісія бере участь у дослідженні та аналізі даних на підставі вивчення конкретних справ про корупцію.⁹⁹ Одним з повноважень ДКЗК є підготовка висновків до проектів законодавчих актів, а також розроблення проектів законів у сфері запобігання корупції. Усього ДКЗК надала висновок до 21 законопроекту, у тому числі до законів “Про запобігання легалізації доходів від злочинної діяльності”, “Про прокуратуру”, “Про державний аудит”, “Про судочинство” та інших, а також підготувала проекти законів “Про фінансування політичних партій”, “Про вільний доступ до інформації відкритого характеру”, Кодексу про вибори і Закону “Про запобігання конфліктові інтересів на державній службі”.

Контактна інформація

Державна комісія запобігання корупції
 Державна комісія за спречуванье на корупција
 GTC, 2nd floor
 Skopje, Republic of Macedonia
 Тел.: +389 2 3215 377
 Факс: +389 2 3215 3800
 Ел. пошта: dsk@dk.sk.org.mk
 Адреса в Интернеті: <http://www.dk.sk.org.mk>.

⁹⁹ ГРЕКО (2004 р.), *Звіт про виконання рекомендацій Кошицькою Югославською Республікою Македонія, Перший раунд оцінювання стану*, Страсбург, 2 грудня 2004 року, с. 2.

Албанія: Антикоруційна комісія і Антикоруційна моніторингова група

Антикоруційна комісія була створена в 1999 році як орган міжвідомчої співпраці. Її завданням є керівництво і контроль за ходом реалізації Національного плану боротьби проти корупції, а також підготовка проектів рішень уряду, що стосуються його реалізації. Комісія здійснює контроль за діяльністю Антикоруційної моніторингової групи.

Антикоруційна моніторингова група (АМГ) була створена Урядом Албанії в 2000 році. До її складу входить Рада і постійно діючий Підрозділ з антикоруційного моніторингу при кабінеті Державного міністра. АМГ здійснює нагляд за реалізацією Національного плану і доповідає Урядові про хід його виконання.

Загальні відомості

Наприкінці 1990-х років у декількох міжнародних оглядах Албанії, у тому числі Огляді бізнес-клімату та ефективності роботи підприємств (BEEPS), проведеному спільно Світовим банком і ЄБРР, був зроблений висновок про те, що Албанія є однією з країн з найвищим рівнем корупції в Європі.¹⁰⁰

Тема корупції стала предметом особливої уваги політиків у 1997 році, коли Уряд країни розгорнув дискусію про національну програму боротьби проти корупції. У лютому 1998 року за рішучої підтримки міжнародного співтовариства була створена Ініціативна група, до якої увійшли чиновники високого рівня з урядових структур Албанії. Ініціативна група стала міжвідомчим координаційним органом, який відповідав за аналіз даних, отриманих в результаті оглядів.

Як результат, у 1998 році Уряд Албанії прийняв Постанову № 515, якою був схвалений План дій з боротьби проти корупції – перша офіційна програма реформування державної служби у сфері боротьби проти корупції. План передбачав вживання низки конкретних заходів у трьох основних сферах: діяльність органів кримінальної юстиції, запобігання корупції і просвітницька робота. План дій був спрямований на залучення громадянського суспільства, бізнесових кіл, професійних спілок, міжнародних організацій і всіх зацікавлених осіб до його реалізації. План дій постійно оновлювався і отримав назву “Матриця”.

План “Матриця” був розроблений у тісній взаємодії з міжнародною спільнотою. План був задуманий як широкий всебічний перелік заходів, що включає більше 150 конкретних кроків із зміцнення принципу верховенства права, удосконалення економічної політики і державного управління, системи державних закупівель, аудиту і підвищення поінформованості суспільства. Низка положень плану стосувалися практики закупівлі товарів для державних потреб, а також просвітницьких заходів з формування у суспільстві нетерпимого ставлення до корупції. План “Матриця” – це живий документ, який щорічно оновлюється і переглядається з урахуванням реальних умов. Дотепер діяльність зосереджувалася на формуванні законодавчої бази, структур і визначенні функцій та обов’язків різних дійових осіб. У майбутньому в центрі уваги буде реалізація політики, зокрема, розширення залучення громадянського суспільства.

Для контролю за ходом виконання плану було створено два спеціалізовані органи, у тому числі Антикоруційну комісію (GCFAC) на рівні міністрів та Антикоруційну моніторингову групу (ACMG), сформовану із державних службовців вищого рангу. Антикоруційна комісія була

¹⁰⁰ Світовий банк (2000 р.), *Боротьба проти корупції у перехідний період: участь у політичних дебатах*, ОЕСР (2001 р.), *Заходи з боротьби проти корупції у Південно-Східній Європі – огляди по країнах і пріоритети реформ*, Видавництво Ради Європи, Страсбург, ГРЕКО (2002 р.), *Перший раунд оцінювання, звіт про оцінювання стану в Албанії*, Страсбург, див. інформацію за адресою: [http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/GrecoEval1Rep\(2002\)9E-Albania.pdf](http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/GrecoEval1Rep(2002)9E-Albania.pdf).

створена в 1999 році, а Моніторингова група – в 2000 році. Із створенням цих двох органів Албанія вперше в історії отримала постійні структури для боротьби проти корупції.

Рада Європи надавала всебічну підтримку Албанії у процесі формування Моніторингової групи, з моменту появи ідеї про її створення і протягом перших років її діяльності. Фінансування заходів із створення групи здійснювалося за кошти Агентства з розвитку і співробітництва Швеції.¹⁰¹

Вставка 11. Останні події в Албанії (травень 2006 року)

Після проведення виборів у 2005 році новий уряд Албанії розпочав всебічний перегляд існуючих структур боротьби проти корупції, що призвело до прийняття рішення про ліквідацію Антикорупційної моніторингової групи і Підрозділу з боротьби проти корупції. Серед основних причин цього рішення уряд вказував на відверто технічний характер АМГ, відсутність у неї можливостей для застосування адміністративних заходів впливу, і, найголовніше, відсутність механізму політичної підзвітності в існуючих відомствах.

Зараз йде робота над формуванням нових інституцій з боротьби проти корупції. Реформа спрямована на підвищення політичної відповідальності інституцій, які впливають на вироблення політики у сфері боротьби проти корупції, і зміцнення їхнього організаційного потенціалу за рахунок об'єднання функцій адміністративного контролю з функціями проведення аналітичних досліджень і запобігання корупції. Після внесення цих змін в Албанії були створені два нові органи з боротьби проти корупції:

- *Робоча група з боротьби проти корупції* – політичний орган на найвищому рівні, відповідальний за вироблення стратегічних цілей, пріоритетів і заходів з боротьби проти корупції, а також впровадження чітких і прозорих механізмів політичної відповідальності за здійснення цих заходів;
- *Директорат з внутрішнього аудиту і боротьби проти корупції (DIAC)* – спеціальний орган при канцелярії Прем'єр-міністра, який має повноваження на здійснення традиційних функцій внутрішнього адміністративного контролю та проведення профілактичної і аналітичної роботи у сфері боротьби проти корупції.

Правовий статус і організаційна структура

Правовий статус Урядової Антикорупційної комісії, її повноваження закріплено в Постанові Ради міністрів № 470, прийнятій у жовтні 1999 року, із змінами, внесеними Постановою № 513 у листопаді 1999 року. АМГ була створена за Наказом Прем'єр-міністра № 252, виданим у вересні 2002 року.

До Урядової Комісії входять 13 представників міністерств і державних установ на чолі з Прем'єр-міністром.

Роботу Антикорупційної моніторингової групи координує Державний міністр, який звітує перед Прем'єр-міністром. До функцій АМГ належать:

¹⁰¹ Рада Європи, Програма ПАКО-Албанія, http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/combating_economic_crime/3_technical_cooperation/PACO/PACOAlbania.pdf.

- моніторинг, координування роботи і проведення консультацій для міністерств і центральних органів виконавчої влади з питань реалізації Плану дій із запобігання і боротьби проти корупції;
- обговорення, аналіз і схвалення звітів про хід виконання Плану дій;
- підготовка рекомендацій для Урядової Комісії і Ради міністрів, за участі Державного міністра, про внесення змін до стратегії проведення превентивних заходів.

До Ради АМГ входять високопосадові співробітники державних органів (Міністерства юстиції, Підрозділу з боротьби проти корупції при Раді міністрів, Судової інспекції при Міністерстві юстиції, Департаменту державного управління, Юридичного управління Міністерства фінансів та інших органів), а також представники громадянського суспільства.

Роль секретаріату Ради АМГ виконує Підрозділ з боротьби проти корупції, який діє як виконавчий орган Ради АМГ, створений при канцелярії Державного міністра. Підрозділ здійснює такі аналітичні, координаційні, превентивні і організаційні завдання:

Збирання інформації. Збирання і оброблення даних, які надходять від відповідних органів про хід реалізації планів з боротьби проти корупції, оцінка результатів і наслідків;

Аналітичні дослідження. Проведення оглядів і аналізу функціонування різних систем державного управління з метою виявлення можливостей для внесення змін до цих систем і підготовка рекомендацій щодо покращення їхньої діяльності;

Розроблення проектів законодавчих актів. Здійснення законодавчої ініціативи і надання технічної допомоги при підготовці висновків про відповідні юридичні реформи у сфері боротьби проти корупції;

Запобігання корупції. Підготовка пропозицій про внесення змін до Плану боротьби проти корупції (стратегічного, технічного або операційного характеру), а також змін до систем і механізмів боротьби проти корупції у різних структурах державного управління;

Координування дій. Забезпечення взаємодії між усіма органами центральної влади, незалежними агентствами, а також громадянським суспільством, засобами масової інформації та бізнесовими колами в ході виконання планів з боротьби проти корупції, а також пов'язаних з ними процесів моніторингу і підготовки звітності;

Просвітницька діяльність. Організація, ініціювання і координація проведення освітніх та просвітницьких заходів, спрямованих на підтримку боротьби проти корупції, а також сприяння підвищенню прозорості державного управління;

Керівництво. Надання інформації та консультативної допомоги щодо конкретних заходів установам, які беруть участь у боротьбі проти корупції;

Представництво інтересів. Виступ від імені Антикорупційної моніторингової групи і Уряду Албанії в спеціалізованих організаціях з боротьби проти корупції на регіональному, європейському і міжнародному рівні.

Кадрові і матеріальні ресурси

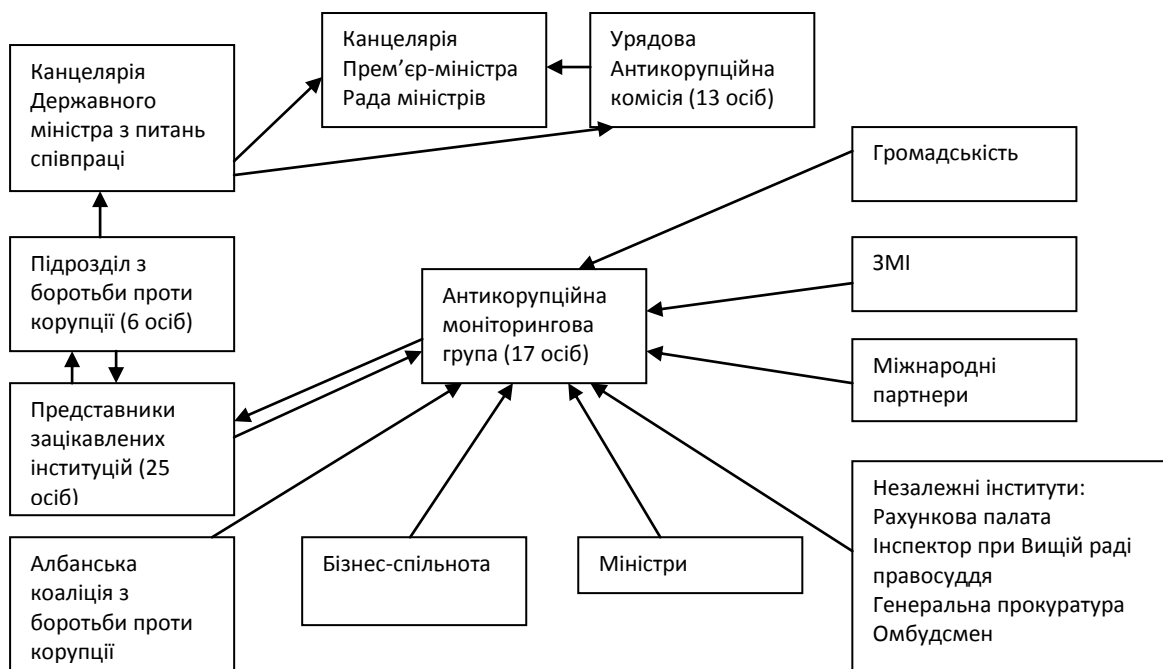
Підрозділ з боротьби проти корупції Албанії складається з 6 осіб, які є державними службовцями. До підрозділу входять директор і 5 інспекторів, що спеціалізуються у таких сферах:

- економіка і фінанси;
- право і судочинство;
- державне управління;

- публічний правопорядок;
- зв'язки із ЗМІ, громадянським суспільством і доступ до інформації.

Підрозділ не має окремого бюджету; кошти на фінансування його діяльності виділяються із річного бюджету Ради міністрів.

Малюнок 29. Організаційна структура АМГ



Джерело: АМГ.

Підзвітність

АМГ надає звіт про свою діяльність Раді міністрів та Урядовій Антикорупційній комісії, очолюваній Прем'єр-міністром. Кожні три місяці висновки, що містяться у звітах АМГ, надаються Урядові. Усі звіти обговорюються на сесіях АМГ, передаються до Урядової Комісії, а також доводяться до відома широкої громадськості за допомогою Інтернету і засобів масової інформації.

Діяльність АМГ також відкрита для неурядових організацій, які працюють у сфері боротьби проти корупції. Будь-яка зацікавлена сторона може бути запрошена на засідання Ради АМГ для участі у якості спостерігача.

Практична діяльність і основні результати

Вироблення політики у сфері боротьби проти корупції. Загалом, підготовка і прийняття Плану дій з боротьби проти корупції і створення органів для його реалізації саме по собі є важливим досягненням для Албанії.¹⁰² Реалізації Плану сприяли такі проекти:

Законодавчий та інституційний розвиток. АМГ зробила великий внесок у розробку і прийняття таких законів: “Про декларування доходів і майна та контроль за фінансовими

¹⁰² ГРЕКО (2002 р.).

зобов'язаннями осіб, що обираються, і деяких державних чиновників”, “Про правила етики в державному управлінні”, “Про запобігання конфліктові інтересів на державній службі”.

Реформа системи судової поліції. Албанія створила Судовий інспекторат при Вищій раді правосуддя і спеціалізований відділ з боротьби проти економічних та фінансових злочинів при Міністерстві публічного порядку. Можливості судових органів з боротьби проти корупції було надалі зміцнено прийняттям Закону “Про Вищу раду правосуддя”.

Міжнародна співпраця у розслідуванні фінансових злочинів і злочинів, пов'язаних з легалізацією доходів від злочинної діяльності. У цьому напрямку за останній час було зроблено важливі кроки для вдосконалення законодавства та інституційної бази. Було прийнято Закон “Про внутрішній аудит у державному секторі”, зміни до Закону “Про державні закупівлі”, зміни до Закону “Про запобігання легалізації доходів від злочинної діяльності”, Закон “Про захист конкуренції” та інші нормативно-правові акти. Був створений Національний комітет координації боротьби проти відмивання грошей під головуванням Прем'єр-міністра.

Створення спеціалізованих відділів з боротьби проти корупції. З метою покращення розслідування і кримінального переслідування економічних злочинів, у тому числі пов'язаних з корупцією, а також з метою їх запобігання при Генеральній прокуратурі був утворений спеціалізований підрозділ з боротьби проти економічних злочинів. У листопаді 1999 року був прийнятий Закон “Про державну поліцію”, у розвиток якого в січні 2001 року вийшла постанова Уряду “Про структуру Міністерства публічного порядку і Генерального директорату поліції”. Відповідно до цих законодавчих актів було створено Бюро боротьби проти економічних та фінансових злочинів, яке складається з трьох відділів: боротьби проти фінансових злочинів та відмивання грошей, боротьби проти шахрайства і боротьби проти корупції.

У 2003-2004 рр. було утворено інші нові спеціалізовані органи, у тому числі Вищий інспекторат з контролю за декларуванням майна, Спеціальну групу з боротьби проти організованої злочинності, яка займається розслідуванням кримінальних злочинів, вчинених злочинними групами, Відділ з боротьби проти економічних злочинів при Окружній прокуратурі Тирани. Декілька нових відділів було також сформовано в структурі поліції, наприклад, Директорат з боротьби проти організованої злочинності та захисту свідків тощо.

Запобігання хабарництву посадових осіб при здійсненні бізнесових операцій. Для запобігання і попередження хабарництва серед посадових осіб при здійсненні ділових операцій необхідно, перш за все, щоб хабарництво посадових осіб вважалось злочином, було передбачено серйозне покарання для осіб, які пропонують хабар, у тому числі застосування санкцій до юридичних осіб, і забезпечення ефективного застосування юрисдикції, проведення розслідування і кримінального переслідування. Кримінальний кодекс передбачає додаткову юрисдикцію для кримінальних злочинів проти інтересів Албанії та її громадян, вчинених громадянами іншої країни за межами Албанії. Для вирішення питання про те, чи стосується ця додаткова юрисдикція випадків підкупу посадових осіб, необхідно провести аналіз судової практики.

Важливими досягненнями у цій сфері також є внесення змін до Кримінального кодексу, які розширили перелік злочинів у сфері корупції, змін до Кримінально-процесуального кодексу щодо використання спеціальних слідчих засобів, а також до Закону “Про запобігання і боротьбу проти організованої злочинності” (“Закон про боротьбу проти мафії”), Закону “Про захист свідків та осіб, що сприяють правосуддю” та Закону “Про організацію роботи судів з розгляду справ особливої тяжкості”, ратифікація Додаткового протоколу до Кримінальної конвенції Ради Європи про корупцію, прийняття Закону “Про заходи боротьби проти фінансування тероризму”.

Джерела

1. Council of Europe, OECD (2001), Anti-Corruption Measures in South-Eastern Europe: SPAI Country reviews and priorities for reform, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2001
2. Government of Albania - Action Plan On Albanian Anti Corruption National Strategy, Tirana, Albania June 2002
3. GRECO (2002), Перший раунд оцінювання, Оцінювання Албанії, Страсбург, 13 грудня 2002 року.
4. GRECO (2004), Перший раунд оцінювання, Звіт про виконання рекомендацій Албанії, Страсбург, 2 грудня 2004 року.

СПЕЦІАЛІЗОВАНІ ІНСТИТУЦІЇ З БОРОТЬБИ ПРОТИ КОРУПЦІЇ: ОГЛЯД МОДЕЛЕЙ

Міжнародні договори у сфері боротьби проти корупції, включно з Конвенцією ООН проти корупції, вимагають від держав-членів забезпечити наявність двох типів антикорупційних інституцій – для попередження корупції та для боротьби проти корупції правоохоронними засобами. Ці договори також визначають стандарти, котрим такі інституції повинні відповідати, – вони повинні бути незалежними, спеціалізованими та мати достатні ресурси для виконання своїх складних завдань. Це видання аналізує основні функції із запобігання та боротьби проти корупції, які повинні здійснювати антикорупційні інституції, а також обговорює практичні шляхи забезпечення їхньої незалежності, спеціалізації та ресурсів. Далі у виданні розглядаються різні форми спеціалізації, що існують у різних країнах, та описуються 14 антикорупційних інституцій з різних країн світу, у тому числі органи з попередження корупції, правоохоронні органи та змішані або багатоцільові антикорупційні агентства. Аналіз ключових чинників, котрі можуть забезпечити успіх антикорупційних інституцій, або навпаки призвести до невдачі, разом з багатою інформацією щодо окремих країн, практичними фактами та контактною інформацією роблять це видання корисним інструментом для тих політичних органів, які шукають шляхи посилення антикорупційних інституцій у своїх країнах.

The full text of this book is available on line via these links:

www.sourceoecd.org/governance/9789264027404

www.sourceoecd.org/transitions/economies/9789264027404

Those with access to all OECD books on line should use this link:

www.sourceoecd.org/9789264027404

SourceOECD is the OECD's online library of books, periodicals and statistical databases.

For more information about this award-winning service and free trials ask your librarian, or write to us at SourceOECD@oecd.org.

www.oecd.org



ISBN 978-92-64-02740-4

28 2007 08 1 P