

2. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО. МІЖНАРОДНЕ ПРАВО.

УДК 342.9

Роксолана Гречанюк,

головний науковий співробітник відділу науково-методичного забезпечення прокурорської діяльності у сфері запобігання та протидії корупції Науково-дослідного інституту Національної академії прокуратури України, кандидат юридичних наук

ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА СИСТЕМА СПЕЦІАЛЬНИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Проаналізовано міжнародні нормативно-правові акти, які регулюють питання створення та діяльності спеціальних антикорупційних органів та визначають основні вимоги, яким мають відповідати такі інституції. На основі цього аналізу дано авторське визначення поняттю спеціальний антикорупційний орган та охарактеризовано його основні ознаки. Визначено перелік органів, що становлять систему спеціальних антикорупційних органів України.

Ключові слова: спеціальний антикорупційний орган, ознаки спеціальних антикорупційних органів, система спеціальних антикорупційних органів України.

Гречанюк Р.

Понятие, признаки и система специальных антикоррупционных органов Украины

Проанализированы международные нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы создания и деятельности специальных антикоррупционных органов и определяющие основные требования, которым должны соответствовать такие институции. На основании этого анализа дано авторское определение понятия специальный антикоррупционный орган и охарактеризованы его основные признаки. Определен перечень органов, составляющих систему специальных антикоррупционных органов Украины.

Ключевые слова: специальный антикоррупционный орган, признаки специальных антикоррупционных органов, система специальных антикоррупционных органов Украины.

Hrechaniuk R.

Concept, characteristics and system of special anti-corruption bodies of Ukraine

The article analyzes the international legal acts that govern the establishment and activities of special anti-corruption bodies and determine the basic requirements to be met by such institutions. Based on this analysis, given the author's definition of special anti-corruption body and described its main features. Defined the list of bodies that make up the system of special anti-corruption bodies of Ukraine.

Keywords: special anti-corruption body, features of special anti-corruption bodies, the system of special anti-corruption bodies of Ukraine.

Актуальність дослідження. Боротьба з корупцією в Україні сьогодні набуває все більшої актуальності та стає результативнішою. Однією із причин такої ефективної протидії корупції стало створення в Україні системи спеціальних антикорупційних органів, основними завданнями яких є запобігання та протидія корупційним проявам. Однак на сьогоднішній день в українському законодавстві існують певні прогалини

© Роксолана Гречанюк, 2017

у визначенні поняття спеціального антикорупційного органу, а також системи цих органів. Окрім цього, відсутній чіткий перелік інституцій, що утворюють систему спеціальних антикорупційних органів України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання створення та діяльності системи спеціальних антикорупційних органів в Україні у своїх працях вивчали такі науковці, як: М. В. Грищенко, О. О. Дульський, О. З. Жовнір, Д. Г. Заброта, З. А. Загинеї, Д. І. Йосифович, О. Г. Кальман, Б. В. Романюк, Т. І. Чернявська та ін.

Метою статті (завданням) є на основі аналізу міжнародних нормативно-правових актів і наукових публікацій у сфері протидії корупції дати визначення поняттю спеціальний антикорупційний орган та виділити основні ознаки цих інституцій. Визначити систему спеціальних антикорупційних органів України, враховуючи ознаки, яким мають відповідати такі органи.

Виклад основного матеріалу дослідження. Формування системи спеціальних антикорупційних органів України на виконання її міжнародних зобов'язань розпочалося ще у 2014 р. з прийняттям нового антикорупційного законодавства. Однак до сьогодні в нормативно-правових актах нашої держави відсутнє визначення поняття спеціального антикорупційного органу та перелік таких органів. У ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» визначені лише спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, до яких належать: органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції.[1] Однак для того, щоб визначити, чи всі вищеперелічені суб'єкти входять до системи спеціальних антикорупційних органів України, необхідно проаналізувати міжнародні нормативно-правові акти, що регулюють питання створення та діяльності таких органів та виділити ознаки антикорупційних інституцій.

У п. 2 ст. 6, ст. 36 Конвенції ООН проти корупції та ст. 20 Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією передбачено, що кожна держава-учасниця повинна забезпечити, відповідно до основоположних принципів своєї правової системи, наявність органу чи органів або осіб, які спеціалізуються на боротьбі з корупцією. Такому органу чи органам забезпечується необхідна самостійність та незалежність, відповідно до основоположних принципів правової системи держави-учасниці, щоб вони могли виконувати свої функції ефективно й без будь-якого неналежного впливу. Також слід забезпечити необхідні матеріальні ресурси та спеціалізований персонал, а також таку підготовку персоналу, яка може бути потрібна для виконання покладених на нього функцій [2, 3].

Враховуючи вимоги міжнародних нормативно-правових актів щодо створення та діяльності спеціальних антикорупційних органів, можна виділити такі ознаки цих інституцій:

1) інституційна самостійність, що виражається у створенні окремого монофункціонального органу, спрямованого на запобігання та протидію корупції. Відповідно до ч. 1 ст. 6 Конвенції ООН проти корупції, кожна держава-учасниця забезпечує, згідно з основоположними принципами своєї правової системи, наявність органу або у належних випадках органів, які здійснюють запобігання корупції [2]. На сьогодні не існує єдиної моделі такого спеціального антикорупційного органу. Кожна держава утворює його відповідно до принципів своєї правової системи та потреб. Усі існуючі антикорупційні інституції прийнято класифікувати за трьома моделями (типами): багатоцільові спеціалізовані органи, спеціальні підрозділи в структурі поліції або органів прокуратури, інституції із виключно превентивними функціями [4]. Однак незалежно від моделі, до якої належить той чи інший спеціальний антикорупційний орган, це завжди організаційно та функціонально самостійна і автономна інституція, основною функцією якої є протидія корупції;

2) незалежність від політичного та будь-якого іншого неналежного впливу. Незалежність спеціального антикорупційного органу є однією з основних його ознак та критерієм ефективності і прозорості його діяльності.

Рівень незалежності спеціального антикорупційного органу зумовлений декількома чинниками. Зокрема, він прямо залежить від рівня корупції в країні, якості державного управління, дотримання принципу верховенства права і ефективності існуючих державних інституцій [5].

Незалежність спеціального антикорупційного органу насамперед має виражатися у його політичній самостійності (незалежність від усіх гілок влади) та можливості приймати рішення в межах своєї компетенції без будь-якого неналежного зовнішнього втручання.

Ще одним критерієм незалежності такого органу є спеціальна процедура підбору та призначення його керівництва. В міжнародній практиці найбільш поширеним способом є незалежний конкурсний відбір, що мінімізує лобіювання інтересів будь-яких політичних сил. Процес відбору керівника має не лише відрізнятися прозорістю, а й відповідно до Джакартських принципів («призначення», «звільнення») забезпечувати його аполітичність, неупередженість, нейтралітет, чесність та компетентність [6].

Не менш важливим критерієм незалежності спеціального антикорупційного органу є самостійність у прийнятті рішень його посадовими особами. Адже лише незалежна від будь-яких зовнішніх впливів та неупереджена робота такого органу дозволить досягти ефективних результатів у боротьбі з корупцією. Однак незважаючи на широку автономію та незалежність, спеціальний антикорупційний орган має залишатися підзвітним органам державної влади та громадському суспільству про свою діяльність та результати своєї роботи. Він має здійснювати боротьбу з корупцією відкрито та прозоро, з дотриманням принципів верховенства права та прав людини і громадянина;

3) наявність достатніх повноважень для належного виконання покладених функцій. Для ефективної роботи спеціального антикорупційного органу усі його повноваження мають бути чітко визначені, насамперед, у статусному законодавчому акті, та передбачені у інших нормативно-правових актах, що регулюють суспільні відносини, які входять у сферу діяльності спеціального антикорупційного органу. Повноваження спеціального антикорупційного органу визначаються відповідно до мети його створення та завдань і функцій, які на нього покладаються. Кожна держава наділяє свої антикорупційні інституції тими повноваженнями, які необхідні для протидії корупції в конкретних суспільних умовах. Тому коло повноважень залежить від рівня корумпованості в державі, індексу сприйняття корупції, наявності політичної волі до боротьби з корупцією та інших критеріїв. Як уже зазначалося вище, деякі антикорупційні органи наділяються правоохоронними повноваженнями, інші – лише превентивними. Однак в більшості країн діють багатоцільові спеціальні антикорупційні органи, які наділені широким колом повноважень щодо запобігання та кримінального переслідування проявів корупції. Оскільки спільною функцією для усіх цих інституцій є боротьба з корупцією, то перелік їх повноважень залежить лише від форми і методів здійснення цієї функції.

Насамперед спеціальний антикорупційний орган має бути наділений загальними повноваженнями щодо виявлення та припинення фактів корупції та запобігання вчиненню нових. Однак враховуючи специфіку антикорупційних правопорушень та складність їх виявлення і доказування, спеціальний антикорупційний орган повинен мати і достатні особливі повноваження: право на застосування спеціальних слідчих заходів і збирання доказів; право на ведення прихованого спостереження, перехоплення інформації, розслідування під прикриттям, доступ до фінансових даних та інформаційних систем, відстеження фінансових операцій, заморожування банківських рахунків та захист свідків. Однак право здійснювати зазначені широкі повноваження має підлягати належній системі стримувань і противаг та підлягати зовнішньому контролю у світлі міжнародних стандартів прав людини [6];

4) спеціальна підготовка та ретельний підбір персоналу. До роботи у спеціальному антикорупційному органі мають залучатися висококваліфіковані добросовісні працівники. Процедура підбору і призначення персоналу має відрізнятися прозорістю, об'єктивністю і базуватися на професійних та особистих якостях кандидатів із можливістю використання поглибленої їх перевірки, а їх заробітна плата – відображати ступінь ризику і відповідальності роботи, яку вони виконують [7, ст. 34]. У такому випадку найбільш оптимальним та неупередженим способом є відкритий конкурсний відбір. Така процедура забезпечує відбір найбільш кваліфікованих спеціалістів та мінімізує лобіювання інтересів та будь-який зовнішній вплив на призначення персоналу.

Наступним не менш важливим етапом є спеціальна підготовка підбраного персоналу. Адже виявлення та викриття фактів корупції потребує не лише загальноюридичної підготовки. Персонал антикорупційного органу повинен володіти спеціальними оперативно-розшуковими та оперативно-технічними знаннями, аналітичними здібностями, мати достатні знання в галузі економіки, фінансів, аудиту тощо. Також кадровому складу цих органів необхідно підтримувати належну фізичну підготовку та вміти користуватися засобами спеціальної техніки, окремим особам – табельною вогнепальною зброєю.

Важливими аспектами забезпечення високого рівня професійної підготовки працівників спеціального антикорупційного органу є також запровадження у його діяльність відповідних систем доброчесності та неупередженості працівників [6]. В свою чергу якісним показником підбору та підготовки цих працівників повинна бути ефективна діяльність спеціального антикорупційного органу та довіра громадян до цієї інституції;

5) наявність достатніх фінансових та матеріально-технічних ресурсів. Оскільки спеціальний антикорупційний орган виконує державні функції, то його важливою ознакою є належне та стабільне фінансування, що має здійснюватися за рахунок державних коштів [6]. Враховуючи ступінь відповідальності та ризику, пов'язаного з роботою в такому органі, та з метою мінімізації підкупу посадових осіб, необхідно забезпечити кадровий склад антикорупційного органу високою заробітною платою та іншими соціальними гарантіями.

Також спеціальний антикорупційний орган має бути забезпечений усіма необхідними матеріальними та технічними ресурсами, в тому числі і спеціальними, для належного здійснення усіх повноважень щодо протидії корупції.

Отже, враховуючи вимоги міжнародних нормативно-правових актів та вищеперераховані ознаки, можна зробити висновок, що спеціальний антикорупційний орган – це незалежний, інституційно самостійний та автономний орган, наділений в установленому законом порядку необхідними державно-владними повноваженнями щодо здійснення функції боротьби з корупцією за допомогою спеціально підготовленого, висококваліфікованого кадрового складу та достатніх фінансових і матеріально-технічних ресурсів.

Для того, щоб визначити систему спеціальних антикорупційних органів України необхідно проаналізувати спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, визначені в ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» в контексті їх відповідності ознакам, що притаманні спеціальним антикорупційним органам.

Законодавство визначає чотири спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції: органи прокуратури, Національна поліція, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції. Усі ці органи є незалежними та самостійними, забезпечені достатніми фінансовими та матеріально-технічними ресурсами, укомплектовані висококваліфікованим кадровим складом. Також ці інституції наділені певним колом повноважень у сфері протидії корупції.

Однак якщо ширше розглянути функції та повноваження цих органів, то можна зробити висновок, що Національне антикорупційне бюро України та Національне агентство з питань запобігання корупції дійсно є інституційно самостійними монофункціональними органами, основним завданням та функцією яких є боротьба з корупцією за допомогою правоохоронних (Національне антикорупційне бюро України) та превентивних (Національне агентство з питань запобігання корупції) повноважень. В свою чергу, органи прокуратури та Національної поліції є поліфункціональними, оскільки сфера їх діяльності охоплює широке коло правовідносин та не обмежується лише антикорупційними заходами і функцією протидії корупції.

Проте у структурі Генеральної прокуратури України на правах самостійного структурного підрозділу діє Спеціалізована антикорупційна прокуратура, на яку покладаються виключно функції у сфері протидії корупції, а саме:

- 1) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України;
- 2) підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях;
- 3) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених Законом України «Про прокуратуру» і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

Враховуючи організаційну самостійність та автономію Спеціальної антикорупційної прокуратури, а також її функціональне спрямування виключно на боротьбу з корупцією, цей структурний підрозділ органів прокуратури також варто віднести до системи спеціальних антикорупційних органів України.

Таким чином, система спеціальних антикорупційних органів України є вужчою від системи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції та включає в себе Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції та Спеціальну антикорупційну прокуратуру.

Висновки. Отже, спеціальний антикорупційний орган – це незалежний, організаційно і функціонально самостійний та автономний орган, наділений в установленому законом порядку необхідними державно-владними повноваженнями щодо здійснення функції боротьби з корупцією за допомогою спеціально підготовленого, висококваліфікованого кадрового складу та достатніх фінансових і матеріально-технічних ресурсів.

Ознаками спеціального антикорупційного органу є: 1) інституційна самостійність, що виражається у створенні окремого монофункціонального органу, спрямованого на запобігання та протидію корупції; 2) незалежність від політичного та будь-якого іншого неналежного впливу; 3) наявність достатніх повноважень для належного виконання покладених функцій; 4) спеціальна підготовка та ретельний підбір персоналу; 5) наявність достатніх фінансових та матеріально-технічних ресурсів.

Враховуючи вищеперелічені ознаки, систему спеціальних антикорупційних органів України становлять Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції та Спеціальна антикорупційна прокуратура.

Список використаної літератури

1. Про запобігання корупції: Закон України № 1700-VII від 14 жовтня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
2. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року: ратифікована Законом України № 251-V від 18 жовтня 2006 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.
3. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 року. Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією від 15 травня 2003 року: ратифіковано Законом України № 253-V від 18 жовтня 2006 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_101.
4. Jesper Johnsen How to monitor and evaluate anti-corruption agencies: Guidelines for agencies, donors, and evaluators // Jesper Johnsen, Harald Mathisen, Hannes Hechler, Luis de Sousa [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.u4.no/publications/how-to-monitor-and-evaluate-anti-corruption-agencies-guidelines-for-agencies-donors-and-evaluators-2/>.
5. Клеменчич Г. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції. Огляд моделей [Електронний ресурс] / Г. Клеменчич, Я. Стусек, І. Гайка. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf>.
6. Висновок ОБСЄ/БДППЛ щодо двох проектів антикорупційних законів від 18 липня 2014 р. № GEN -UKR/254/2014 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.osce.org/uk/odihr/121528?download=true>.
7. Зарубіжний досвід створення та діяльності спеціальних антикорупційних органів: наук.-практ. посіб. / за заг. ред. першого заступника Генерального прокурора України В. П. Гузиря. – К. : Національна академія прокуратури України, 2015. – 313 с.
8. Про прокуратуру: Закон України № 1697-VII від 14 жовтня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/para1728#n1728>.

Стаття надійшла до редакції 30.05.2017.