

GUIDES TO GOOD GOVERN- ANCE

03/15

Стратегії та агентства протидії корупції



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR



ЦЕНТР ДОБРОЧЕСНОСТІ В ОБОРОННОМУ СЕКТОРІ

Діяльність Центру доброчесності в оборонному секторі (ЦДОС) націлена на сприяння розбудові доброчесності, заходам з протидії корупції та належному врядуванню в оборонному секторі. В співпраці із своїми норвезькими та міжнародними партнерами Центр опікується підвищенням рівня компетенції та знань щодо зменшення корупційних ризиків, а також створенням практичних засобів для цього. ЦДОС був заснований Міністерством оборони Норвегії в 2012 році.

Висловлені в даній публікації погляди належать її авторам і не обов'язково відображають погляди норвезького Міністерства оборони, а отже не повинні сприйматися як такі.

ПРО АВТОРА

Франсиско Кардона є асоційованим міжнародним експертом в ЦДОС. Пан Кардона є знаним фахівцем з розробки та оцінювання реформ державної служби та державного управління, з питань адміністративного права та судочинства, політики протидії корупції та державного будівництва. Його досвід охоплює відповідні системи Іспанії, в якій він народився, і в якій успішно працював в структурах державної служби, а також міжнародні організації, такі як ОЕСР, та програму SIGMA, в рамках якої він пропрацював 15 років як старший політолог-аналітик з питань державного управління. В програмі SIGMA йому довелося працювати радником приблизно в 25 країнах з перехідною економікою і таких, що розвиваються, в Східній Європі, Африці, Латинській Америці та в Карибському регіоні. Він має юридичну освіту (Університет Валенсії, 1976 рік), а також декілька дипломів магістра з державного управління.

ПЕРЕДМОВА

Посібники з належного врядування

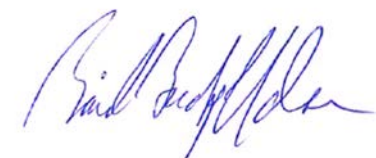
Посібники з належного врядування мають форму низки невеликих брошур, кожна з яких присвячена обговоренню конкретної теми, важливої для належного врядування в оборонному секторі. Такий формат забезпечує легкість читання без зайвого спрощення проблемних питань, які за своєю природою мають багатогранний і, певною мірою, технічний характер. Водночас, посібники розраховані на неспеціалістів та не вимагають професійної підготовки в якійсь певній царині. Читачами таких посібників можуть бути особи, зацікавленні в збільшенні своїх знань стосовно певної теми або кількох тем, які є безпосередньо дотичними до питань належного врядування в оборонному секторі, або ж в державному секторі взагалі; ці матеріали також можуть бути використані в освітніх цілях.

Центр доброчесності в оборонному секторі (ЦДОС) є науково-практичним центром в структурі Міністерства оборони Норвегії, що веде активну роботу в рамках Програми розбудови доброчесності НАТО. Його мандат охоплює заходи як національного, так і міжнародного рівня, включаючи реалізацію проєктів, навчальних курсів, заходи з розбудови компетентності та спроможностей. Системні підходи до сприяння доброчесності необхідні

для того, щоб зменшувати ризик корупції та інших видів неетичної поведінки з одночасним підвищенням прозорості та підзвітності, а кінцевою метою є створення необхідних умов для належного врядування відповідно до принципів демократії і верховенства права. В такій роботі вирішальним чинником є особиста та професійна доброчесність, а також високі етичні стандарти державних службовців.

Посібник *Стратегії та агентства протидії корупції* був написаний Франсиско Кардоною під редакцією Інgrid Бустеруд. Хочу виловити їм подяку за натхненну роботу.

Ми завжди будемо вітати коментарі та відгук стосовно *Посібників з належного врядування* (cids@ifs.mil.no). Більш докладно дізнатися про ЦДОС можна за адресою www.cids.no.



Бард Бредруп Кнудсен
Директор

CONTENTS

ВСТУП	3
ЩО ТАКЕ АГЕНТСТВО З ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ?	4
ФУНКЦІЇ, ПОВНОВАЖЕННЯ ТА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ	5
ЧИННИКИ УСПІХУ	7
ТИПОЛОГІЯ І МОДЕЛІ АПК	13
ДИЛЕМА МІЖ ПРИПИНЕННЯМ ТА ЗАПОБІГАННЯМ	18
УРОКИ, ВИНЕСЕНІ З ПРОЦЕСІВ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ	21
ВИСНОВКИ	24

Вступ

Корупція є симптомом глибоко вкорінених в суспільстві хвороб, а також «невирішених проблем врядування, які виникли через незавершеність процесу розбудови ефективної та підзвітної державної системи»¹. Вона свідчить про слабкість державних установ, неспроможність політичних еліт керувати ресурсами держави, а якщо вона набуває системного характеру, то перетворюється на одну з головних загроз безпеці держави. Та ж сама слабкість установ, продуктом якої є корупція, може негативно позначатися як на безпеці самої держави, так і на міжнародній безпеці. Корупція тягне за собою значні економічні збитки для державної скарбниці та стає основною перешкодою для економічного розвитку. Вона руйнівним чином впливає на тканину суспільства. Корупція повністю знищує довіру суспільства до державних та урядових установ.

В даній роботі йдеться про інституційне забезпечення політики протидії корупції за допомогою спеціалізованих антикорупційних органів або відомств. Останніми роками такі органи та відомства набувають все більшого поширення в багатьох країнах як інструменти запобігання та протидії корупції, зокрема, під впливом міжнародних організацій та міжнародних угод. За останніми підрахунками, кількість агентств з протидії корупції (АПК) по всьому світі наближається до ста. Найбільш впливовою конвенцією щодо АПК залишається Конвенція Організації об'єднаних націй проти корупції, прийнята Генеральною асамблеєю ООН 31 жовтня 2003 року (UNCAC).

¹ ОЕСР, 2007; "Policy Paper and Principles on Anti-Corruption: Setting an Agenda for Collective Action", Paris: OECD-DAC Publishing. Доступна за адресою: <http://www.oecd.org/dac/governance-peace/governance/docs/39618679.pdf>

Що таке агентство з протидії корупції?

Агентство з протидії корупції (АПК) можна визначити як незалежну установу, розташовану на «відстані витягнутої руки» від виконавчих органів держави, головною функцією якої є координація всіх заходів, спрямованих на реалізацію державної стратегії протидії корупції та на забезпечення зворотного зв'язку, необхідного для внесення змін до такої стратегії та для її вдосконалення. Сама конструкція АПК та місце його розташування в загальній структурі державних органів мають вирішальне значення як для захисту її фахової самостійності та організаційної незалежності, так і для створення гарантій її функціональної підзвітності та проведення періодичних оцінок її діяльності. Слабкі ланки в структурі АПК в поєднанні з перебоями в його функціонуванні напевно сприятимуть втраті цим відомством своєї актуальності.

Наведене визначення є лише одним з багатьох інших, проте в усіх випадках двома перемінними, на які спираються різні дефініції АПК, а також створені в різних країнах її моделі, є два головних елементи: функції (компетенція) та місце в державній структурі (а отже – стосунки підзвітності). Ми покажемо, що в різних країнах існують різні моделі АПК в залежності від його функцій, юрисдикції та визначених стосунків підзвітності.²

² ОЕСР, 2013: "Specialised Anti-corruption Institutions: Review of Models". Paris: OECD Publishing. Доступна за адресою: <http://www.oecd.org/corruption/acn/specialisedanti-corruptioninstitutions-reviewofmodels.htm>

Функції, повноваження та відповідальність

Головними та найбільш типовими функціями, які доручаються агентствам з протидії корупції, є:

1. Подання пропозицій щодо норм антикорупційної політики
2. Координація, моніторинг та створення бази знань шляхом досліджень явища корупції
3. Запобігання корупції
4. Підвищення обізнаності загалом та його освіченості в питаннях протидії корупції
5. Розслідування звинувачень у корупції
6. Притягнення до відповідальності за корупцію

В різних країнах ці функції можуть по-різному поєднуватися між собою. В деяких АПК наголос ставиться більше на запобігання, аніж на розслідування та притягнення до відповідальності. В інших - навпаки. Як правило, функції АПК полягають в розробці та узгодженні антикорупційної стратегії та відповідних планів дій, моніторингу та координації їх реалізації, а також в оцінці ефективності та результатив-

ності заходів протидії корупції. Дослідження явища корупції можуть дати нам дані про його поширеність в країні, а також про найбільш уразливі для нього галузі. АПК також є центральним вузлом координації заходів міжнародної співпраці та обміну досвідом стосовно політики та практики протидії корупції.

Як правило, основною функцією, яка доручається АПК, є запобігання корупції. Ця робота має багато складових. Зазвичай вона включає в себе багато заходів або серію одночасних або послідовних дій, які необхідно ретельно скоординувати для забезпечення їхньої ефективності та результативності. Такі заходи можуть бути націлені на сприяння доброчесності посадових осіб та їх захист, включаючи представників судівництва та осіб, що залучаються до фінансування політичних партій. Захист доброчесності може передбачати керування режимом вирішення конфліктів інтересів, де не остання роль буде належати контролю за дотриманням нормативних вимог та веденню баз даних декларацій про активи та інтереси, що подаються посадовими особами держави, включаючи осіб на виборних посадах. Політика запобігання може також включати в себе поглиблене оцінювання конкретних галузей або напрямків діяльності, таких як державні

закупівлі, адміністративні процедури, доступ до інформації, що становить суспільний інтерес, а також оцінку корупційних ризиків в приватному секторі.

Підвищення обізнаності та освіченості загалом в питаннях протидії корупції включає в себе, головним чином, обстоювання принципів доброчесності, що передбачає розробку навчальних та освітніх заходів, націлених на конкретні соціальні групи або сектори. Це може також включати в себе встановлення партнерських стосунків з організаціями громадянського суспільства.

Антикорупційні розслідування можуть стати більш проблемним напрямком діяльності для АПК, оскільки кримінальні розслідування, як правило, проводяться органами охорони правопорядку, слідчими суддями або прокуратурою. Дослідження та докладні перевірки рішень осіб на керівних державних посадах, а також способів, в які вони розпоряджаються державними коштами, як правило, покладаються на служби внутрішнього контролю та зовнішнього аудиту. Наділене слідчими повноваженнями АПК може зіштовхнутися з цими органами в нескінченному конфлікті функцій та повноважень. Загальної згоди в питанні про те, чи слід наділяти АПК повноваженнями, за якими воно зможе втручатися в царини, де діють органи охорони правопорядку, прокуратура або фінансові аудитори, на даний момент не існує. Тим не менше, деякі АПК мають права вести розслідування на окремих конкретних напрямках (наприклад, там, де вони здійснюють перевірки за скаргами громадян або за сигналами, отриманими від співробітників державних установ з метою виявлення можливих ознак кримінального діяння, перш ніж така справа буде передана до прокуратури).

Притягнення до відповідальності за корупційні діяння, в разі доручення цієї функції АПК, також може породити проблеми, оскільки в принципі захист інтересів держави в кримінальному провадженні покладається на прокуратуру. Крім того, потерпілим від злочину можуть належати автономні права, і тому залишається неясним, чи вдасться створити додаткові переваги в разі, якщо надати АПК автономні права в кримінальному провадженні. З іншого боку, було б корисним, якби АПК можна було залучати для підтримки обвинувачень проти можливих корупціонерів у випадках, коли прокуратура прийняла рішення про закриття справи через брак доказів, зібраних в ході слідства.

Чинники успіху

Стандартними характеристиками АПК, визначеними міжнародними конвенціями, і зокрема - конвенцією ООН UNCAC (стаття 6), а також Кримінальною конвенцією Ради Європи проти корупції (стаття 20), є:

- незалежність
- спеціалізація
- експертний потенціал
- адекватні обсяги ресурсів та чисельність особового складу

Існують різні ступені незалежності. Окреме АПК може мати незалежність дуже високого ступеню або ж отримати менший її ступінь в залежності від функцій, що йому доручаються. Під незалежністю розуміється спроможність приймати рішення та діяти на безсторонній основі, без зовнішніх впливів, особливо коли йдеться про слідчу роботу. А це передбачає, окрім іншого, захист від політичного втручання та від неналежного тиску будь-якого типу. Отже, незалежність є цінністю, яка не може бути гарантованою в разі недостатності або повної відсутності політичної волі до боротьби з корупцією. В разі, коли головним завдан-

ням АПК є просвітницька робота, підвищення рівня обізнаності громадян або ж здійснення обмеженого числа функцій превентивного характеру, ступінь незалежності, який є необхідним на додаток до загальної професійної самостійності, буде досить низьким. Те ж саме стосується функцій аналізу правил та політики і розробки відповідних рекомендацій. Чим більше функцій відносяться до напрямків проведення розслідувань та правоохоронних заходів, тим більшим має бути ступінь незалежності.

Спеціалізація означає, що законодавство має передбачати чітко сформульовані конкретні повноваження для відомства, а також що його персонал повинен мати професійну спеціалізацію. Персонал у своїй сукупності мусить володіти всіма знаннями та навичками, які є необхідними для виконання АПК свого мандату або місії. Головна й найважливіша вимога щодо спеціалізації міститься в Кримінальній конвенції Ради Європи проти корупції (стаття 20); наприклад, це стосується правоохоронних органів, таких як антикорупційні прокуратури. В розвинених країнах спеціалізація часто забезпечується шляхом доручення завдань протидії корупції посадовим особам або підрозділам, які вже існують в наявній системі

правоохоронних органів. В тих розвинених країнах або країнах перехідного періоду, де рівень корупції є високим, а залучення до антикорупційної роботи донорів є більш поширеним, проявляються тенденції до створення окремих антикорупційних органів для кращого забезпечення спеціалізації.

Назагал, для успішної роботи спеціалізованих антикорупційних органів, націлених на активну протидію корупції, зокрема – антикорупційних прокуратур, такі органи повинні мати принаймні наступні спроможності. По-перше, їм необхідно спеціалізуватися та зосереджувати увагу на тяжких кримінальних правопорушеннях, залишаючи дрібну корупцію у віданні звичайних прокуратур. По-друге, АПК належить діяти в тісній співпраці з підрозділами охорони правопорядку, які мають вузьку спеціалізацію щодо складних економічних та фінансових злочинів, а також доступ до відповідних експертних можливостей різних видів, зокрема – можливостей аудиторів та інших фахівців міністерства фінансів або аудиторських установ, а також спеціалістів з ІТ. По-третє, суддям необхідно мати такий самий рівень спеціалізації, який мають прокурори. По-четверте, під юрисдикцію АПК та спеціалізованих суддів має підпадати вся держава та вся її територія без будь-яких обмежень. По-п'яте, кваліфікація кримінальних корупційних діянь в кримінальному кодексі має бути чіткою та однозначною (див. далі), а кримінальне процесуальне законодавство не повинне містити суперечностей. Вшосте, стосунки підзвітності між антикорупційними прокурорами аж до рівня генерального прокурора мусять бути чітко визначеними та діяти на практиці. Крім того, професійна незалежність прокурорів повинна достатнім чином захищатися законодавством. І нарешті, абсолютно необхідними є слідчі повноваження, дієві засоби збирання

доказів шляхом агентурних операцій, зняття інформації з телефонних ліній, доступу до банківських рахунків, а також шляхом забезпечення належного захисту свідків.

Незважаючи на те, що зазначені характеристики є міжнародним стандартом, на який спирається успішна робота АПК, сталу діяльність таких установ неможливо гарантувати. Багато країн наражаються на значні проблеми з дотриманням міжнародних стандартів через політичні або інші міркування. Запобігання корупції та її контроль є стратегічними процесами для державних установ та недержавних організацій, які вимагають високого рівня компетенції та спрямовані на зменшення кількості та обсягу корупційних діянь. Такі процеси мусять спиратися на поєднання керівних засад з інструментарієм та на їх ефективне використання. Робота з підвищення результативності протидії корупції потребує складного комплексу каральних та запобіжних підходів, стимулів та стримувань, стандартів доброчесності, прийнятих за ініціативами як внутрішніми, так і зовнішніми, процесуальних, інституційних, структурних та освітніх заходів, взаємопов'язаних механізмів контролю, а також суворого дотримання законів, етичних принципів та моральних засад.

Міжнародні державні та приватні нормотворчі організації докладають зусиль для поширення та гармонізації цих принципів та інструментів з метою створення синергетичного ефекту в межах європейських кордонів та в усьому світі. Але при цьому для того, щоб всі зазначені вище елементи почали діяти як належна система забезпечення доброчесності, необхідні досить потужна політична воля та рішучість уряду. Як і в інших випадках, ключовим чинником є наявність вправних та відданих справі лідерів.

Подальші успіхи роботи АПК також можуть визначитися початковими підставами для його створення. Існує багато причин, через які уряд приймає рішення про створення АПК. В значній кількості країн, які у своїй більшості не є членами ОЕСР, АПК створювалися як результат поєданого міжнародного та внутрішнього тиску щодо дотримання положень статті 6 конвенції UNCAC.

Стаття 6 UNCAC: 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:
 - (a) Проведення політики, згаданої в статті 5 цієї конвенції і, у належних випадках, здійснення нагляду та координації реалізації такої політики;
 - (b) ІРозширення 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 відсутності 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.

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 здійсненні конкретних заходів щодо недопущення корупції.

Реалізація наведеної вище норми конвенції UNCAC може мати під собою різні мотиви, такі як необхідність забезпечити реакцію уряду на корупційні скандали, на кризу довіри до державних установ або ж на зменшення довіри громадськості до певного політичного класу.

Якими такі мотиви не були б, важливо проводити антикорупційну роботу в ширшому контексті врядування, включаючи реформу його системи, а також передати відповідальність за таку реформу до рук тих, хто має необхідну легітимність та право приймати рішення в процесі зміцнення бази доброчесності в державних органах. Така легітимність може бути забезпечена виключно для тих політичних представників, які були обрані електоратом. Визначення політично реалістичних стратегій або напрямків реформ є дуже складним завданням, особливо для іноземних спостерігачів, в той час як для уряду держави складність пов'язана з ризиком опору з боку потужного місцевого бізнесу, політиків або злочинних мереж, які являють собою головний та найміцніший корупційний контингент, зацікавлений у збереженні статусу-кво.

При тому, що кінцева відповідальність за антикорупційну політику покладається на уряд, системні антикорупційні реформи вимагають комплексного та інклюзивного підходу до нормотворення та дотримання закону. Ви-

рішальним чинником успіху буде практика проведення багатосторонніх консультацій з метою отримання допомоги в розробці законодавства з боку численних зацікавлених осіб. Дуже важливим є і середовище, тобто, в різних країнах будуть потрібні різні складові політичної основи та адаптованих до контексту країни поєднань правових та інституційних чинників. Реформаторам необхідно мати на увазі, що різні проблемні ділянки в царині державного врядування – розбудова можливостей та компетенції, складнощі узгодження, орієнтація на кінцевий результат, участь громадськості, довіра до інституцій, тощо – також є частиною антикорупційної роботи, яка потребує системної уваги.

Успіх залежатиме також і від тих очікувань, які покладаються на АПК з моменту його заснування. Кажучи конкретніше, АПК не може ані замінити собою некомпетентний або корумпований уряд, ані виправити його помилки. АПК саме у собі не може компенсувати брак довіри до інших установ, особливо – до уряду, системи державного управління та до судової гілки влади. Як зазначає Ансворт, корупцію все більше визнають результатом неналежного врядування, але боротьба з нею і досі необґрунтовано зосереджується на інституційних моделях, а не на політичному процесі.³ Не слід заявляти надто високі очікування щодо АПК в умовах браку реформ, націлених на вдосконалення загального врядування в країні, де важливим елементом є політичні процеси в суспільстві; такі заяви можуть дати зворотний ефект.

Чинником успіху є також і спосіб, в який АПК взаємодіє із своїм політичним довкіллям. В цьому відношенні ілюстративним прикладом

є португальське АПК (*Alta Autoridade Contra a Corrupção – Вищий орган протидії корупції*). За словами Соузи, розвал португальського АПК був пов'язаний не з його об'єктивною діяльністю, яка визнавалася позитивною, а з напруженими стосунками між цим відомством та політичним класом.⁴ Робота цієї агенції часто ставала на перешкоді інтересам політиків. Це португальське відомство, мабуть, було першим АПК, створеним в західному світі. Воно було засноване в 1983 році постановою уряду в рамках політичних зусиль, націлених на зменшення незадоволення суспільства політикою партій, яка будувалася на взаємних домовленостях та послугах. Йому не доручалася перевірка корупційних діянь в партійному середовищі. В 1986 році це відомство було наділене слідчими повноваженнями та почало зачіпати інтереси політичного істеблішменту і загрожувати йому. Його існування було припинене без будь-яких обговорень результатів його роботи рішенням парламенту від 1992 року, саме тоді, коли інші західні країни розглядали можливість створення своїх агенцій з протидії корупції.

3 Unsworth, Sue. 2007. "Rethinking Governance to Fight Corruption". U4 Brief 2007:7. Доступний за адресою: <http://www.u4.no/publications/rethinking-governance-to-fight-corruption/>

4 De Sousa, Luís. 2009. "Does Performance Matter to Institutional Survival? The Method and Politics of Performance Measurement for Anti-corruption Agencies". EUI Working Paper RSCAS 2009/9. Доступний за адресою: <http://ancorage-net.org/content/documents/does%20performance%20matter%20to%20institutional%20survival.pdf>

Джонсон та інші пропонують наступну систематизацію чинників успіху, які наводяться у відповідній літературі:

1. Чинники середовища: ступінь успішності АПК слід розглядати в конкретному контексті. Тло, на якому працюють такі органи, складається з культури даної організації, рівня розвитку країни та політичної стабільності. В країні, де існують серйозні проблеми з врядуванням, від АПК важко очікувати адекватної роботи.
2. Чинники юридичної бази та політики: внаслідок політичних уподобань законодавців на повноваження АПК накладаються різні обмеження, які можуть визначати його правовий статус, місце в структурі установ, особливі повноваження, порядок розподілу завдань та обміну інформацією, фінансову самостійність, процедури звітування, тощо. Згідно із своїми положеннями всі АПК мають незалежність в певному сенсі цього слова. Втім, на практиці ступінь їхньої самостійності в роботі буває різним для різних агенцій. Часто АПК мають робочу та фінансову незалежність тільки на словах.
3. Організаційні чинники: низька ефективність роботи також є наслідком неналежних процедур підбору кадрів та підзвітності, а також неадекватних або відсутніх взагалі механізмів керування, які й визначають спроможність організації працювати та давати результати згідно із своїм мандатом. Низька ефективність співпраці з іншими органами також може негативно позначатися на технічних можливостях АПК. Результативність роботи АПК знижується в разі ускладнень в збиранні доказів корупційної практики або відомостей про ділянки підвищеного ризику від інших державних

установ. Крім того, АПК часто бракує повноважень для забезпечення дотримання їхніх рекомендацій іншими державними структурами. В більшості випадків юридичній базі щодо міжвідомчої співпраці належна увага не приділяється від самого початку. Крім того, АПК часто виявляються неспроможними повністю виконувати всі свої завдання в разі надто широких меж свого мандату. Часто від агенцій, яким доручено багато завдань, очікують, що вони викриватимуть явища корупції (функція на основі страху), але водночас працюватимуть як дорадчі органи з питань його попередження (функція на основі довіри).

4. Фінансові чинники: брак достатніх фінансових ресурсів є постійною загрозою для будь-якої організації. Звичайно, значні надані кошти не обов'язково тягнуть за собою підвищення рівня продуктивності, але важливо визнати і те, що деякі АПК працюють в умовах істотно обмеженого фінансування, що може ставати на заваді ефективному виконанню ними своїх завдань.
5. Чинники керівного та експертного складу: основою успіху АПК є навички, досвід і знання кожного окремого працівника. Питання спроможностей пов'язані як з технічними можливостями АПК, так і з їхніми загальними функціональними можливостями (такими як керівний склад, управління кадрами, планування та набуття знань на рівні організації). В порівнянні із звичайними правоохоронними структурами перевага АПК полягає в тому, що вони мають можливість розробляти побудовані на набутих знаннях підходи до боротьби з корупцією за допомогою процедур оцінки ризиків та інших спеціальних досліджень. В принципі, ці органи мали б спиратися в роботі на групу фа-

хівців-експертів, але водночас вони повинні мати можливість використовувати знання та досвід інших моніторингових та регуляторних структур та ділитися своїм досвідом з ними. Втім, на практиці АПК дуже нечасто мають доступ до результатів досліджень інших структур держави і до джерел набуття необхідних аналогічних знань.⁵

Ще одна група чинників успіху мала б включати в себе співробітництво АПК з тими, хто протидіє корупції як на державному, так і на міжнародному рівні; сюди відносяться ЗМІ, основні ГО, вищі навчальні заклади та інші АПК з усього світу. Така співпраця корисна з огляду на збирання інформації, розвиток знань, отримання технічної та політичної підтримки, а також на створення ефекту синергетики по відношенню до конкретних розслідувань корупційних справ як всередині країни, так і за її межами. Роль та місце АПК будуть визнаватися все ширше завдяки поширенню кращих зразків практики через відповідні національні та міжнародні мережі.

Легітимізації АПК та довірі до нього сприятимуть належні механізми підзвітності, що в свою чергу підвищать шанси на успіх. Дійсно, яка б самостійність та незалежність АПК не передбачалася на папері, це відомство має стати невід'ємною частиною системи стримувань та протигаг в країні. Ми вже зазначали, що незалежність може мати різні ступені. За міжнародними стандартами щодо АПК, зокрема, конвенцією UNCAC та Кримінальною конвенцією Ради Європи, для таких агенцій не вимагається такий самий ступінь незалежності, який мають судді. На думку ОЕСР, форми підзвітності мають бути адаптовані до рівня

спеціалізації даного АПК, його місця в структурі державних органів, його функцій та повноважень з врахуванням інших установ та осіб.⁶

Загальний принцип підзвітності має передбачати підзвітність перед суспільством для того, щоб гарантувати його підтримку в разі політично вмотивованих закидів проти відомства. Одним з аспектів підзвітності перед загалом є гарантований публічний доступ до агенції. АПК слід розробити реальний механізм подання скарг на корупційні дії, який дасть громадянам можливість повідомляти із збереженням їхньої анонімності про такі факти для підтримки боротьби з цим явищем. Практика показала дієвість такого способу залучення громадян до роботи із запобігання корупції. Анонімні повідомлення про корупцію вимагатимуть мінімального обсягу попереднього розслідування з боку АПК для підтвердження та початкової перевірки отриманих відомостей, після чого така справа може бути передана до прокуратури або до поліції або ж – навпаки – закрита як така, що не має під собою підстав.

Так само, як і в випадку з іншими державними органами, досить складним завданням є встановити, чи спрацювало АПК успішно або ж зазнало невдачі.⁷ Тут дуже легко спокуситися використанням виключно показників роботи керівництва. Звичайно, і вони є корисними, але політичні результати антикорупційної роботи неможливо виміряти через дані управлінської бази. Крім того, як ми показували раніше, стала робота АПК не обов'язково і далеко не головним чином залежить від ефективності його діяльності. Для того, щоб отримувати значущі результати, така структура має бути вбудована в рамки ширших політичних зусиль з подолання корупції.

Типологія і моделі АПК

З огляду на численність антикорупційних установ в усьому світі, на розмаїття їхніх функцій та показники ефективності, визначити всі основні функціональні та структурні моделі досить складно. За відомостями ОЕСР, будь-якій новій установі слід шукати адаптації до середовища конкретної країни з врахуванням культурних, юридичних та адміністративних обставин, які постійно змінюються.⁸ Цілком можливо сформулювати визначення кращих зразків практики та реалістичних моделей в процесі створення агентств з протидії корупції. Водночас, абсолютно переконливих доказів на користь найвищої ефективності в запобіганні корупції або боротьби з нею конкретної окремої моделі нема.

З огляду на наявні основні функції, порівняльний опис різних моделей установ, що спеціалізуються на протидії корупції, можна підсумувати в наступному вигляді.⁹

■ Багатоцільові агентства з протидії корупції

■ Правоохоронні установи, що спеціалізуються на протидії корупції

■ Агентства з розробки стратегій протидії корупції та запобігання їй

1. Багатоцільові агентства з протидії корупції

Ця модель є найбільш яскравим прикладом концепції єдиного відомства, яке спирається на три основні стовпи: (а) розслідування, (б) запобігання, (с) освіта загалу та робота з ним. Водночас, в більшості випадків, притягнення винних до відповідальності залишається відокремленою функцією для забезпечення повної незалежності, тобто наявності стримувань та протигаг всередині системи. Отже, багатоцільові агентства повинні наділятися ширшими повноваженнями та мати незалежність як юридичного, так і практичного характеру.

Як правило, зразками такої моделі вважаються Незалежна комісія з протидії корупції Гонконгу та Бюро розслідувань корупційних діянь Сінгапуру. Саме вони стали джерелом натхнення для створення аналогічних відомств на всіх континентах, включаючи Незалежну комісію проти корупції в Новому Південному Уельсі, Австралія; Директорат з питань корупції та економічної злочинності в Ботсвані; Спеціальну службу розслідувань в Литві; Бюро із запобігання корупції та боротьби з нею в Латвії;

⁵ Johnson, Jesper et al. 2011: "How to monitor and evaluate anti-corruption agencies: Guidelines for agencies, donors, and evaluators". U4 Issue 2011:8. Доступний за адресою: <http://www.cmi.no/publications/file/4171-how-to-monitor-and-evaluate-anti-corruption.pdf>

⁶ ОЕСР, 2013.

⁷ Johnson, Jesper et al. 2011.

⁸ ОЕСР, 2013.

⁹ Там само.

Центральне антикорупційне бюро в Польщі; а також Генерального інспектора уряду в Уганді. Елементи стратегії Гонконгу та Сінгапуру були використані низкою інших відомств, наприклад, в Кореї, Таїланді, Аргентині та Еквадорі, проте в цих країнах зазначені дві моделі були використані лише частково.

2. Установи правоохоронного типу

Антикорупційна спеціалізація в правоохоронній системі може бути реалізована в органах, які займаються оперативно-розшуковою, слідчою або прокурорською діяльністю. В деяких випадках правоохоронна модель передбачає також елементи запобігання, координації та досліджень. Така ж модель буде отримана і в результаті поєднання оперативно-розшукової, слідчої та прокурорської роботи в рамках єдиного правоохоронного органу або підрозділу. Мабуть, саме така модель є найбільш поширеною в країнах ОЕСР. Саме на такій моделі базуються Норвезький національний орган з розслідування економічних та екологічних злочинів та з притягнення винних до відповідальності (*Økokrim*), так само як Центральне бюро з подолання корупції в Бельгії; Офіс спеціального генерального прокурора з припинення економічної злочинності, пов'язаною з корупцією, в Іспанії; Бюро запобігання корупції та організованій злочинності в Хорватії; Румунський антикорупційний директорат; а також Центральне бюро розслідувань при службі державної прокуратури в Угорщині. Ця ж модель також може бути застосовною для органів внутрішніх розслідувань з юрисдикцією, яка обмежується виявленням та розслідуванням актів корупції всередині правоохоронних органів. Прикладами таких органів є Департамент внутрішніх розслідувань в Німеччині; Поліція метрополії / Антикорупційне командування в Сполученому Королівстві, а

також Служба внутрішнього контролю національної поліції Албанії.

3. Установи запобігання корупції

Модель запобігання корупції є концепцією, яка стала основою для більшості АПК. Вона охоплює досить різноманітні конструкції. В принципі, можна виділити три основні категорії:

а) *Ради з координації антикорупційної діяльності*: як правило, такі органи створюються для того, щоб очолювати антикорупційну роботу в країні, зокрема – розробку, реалізацію та моніторинг виконання національної стратегії протидії корупції. Антикорупційні ради (комісії або комітети) мають в своєму складі відповідальні державні відомства та міністерства, представників виконавчої, законодавчої та судової гілок влади, а також можуть включати в себе і представників громадянського суспільства. Зазвичай антикорупційні ради діють не на постійній основі, а шляхом проведення періодичних засідань. Підтримку в їхній роботі можуть надавати постійні секретаріати. Як приклади можна згадати Раду з координації антикорупційної політики Грузії, робота якої забезпечується секретаріатом Міністерства юстиції; Комісію з боротьби з корупцією в Азербайджані; а також Міжвідомчу комісію з боротьби з корупцією в Албанії, секретаріат якої працює в складі Кабінету міністрів. Антикорупційні ради вищого рівня існують також в Таджикистані, Україні та Росії.

б) *Органи із запобігання корупції*: Такі установи також створюються з чітко визначеною метою запобігання корупції, про-

те діють на постійній основі та мають ширші повноваження. Крім того, органам із запобігання корупції доручається координація антикорупційної стратегії, але на додаток – інші функції, як-от, оцінка корупційних ризиків та планів розбудови доброчесності державних установ та галузей; проведення кампаній з підвищення обізнаності та освіченості широкого загалу щодо корупції; попередження конфліктів інтересів; декларування активів; фінансування політичних партій; лобізм; оцінка правових актів на предмет корупційних можливостей. Прикладами цієї моделі є Комісія із запобігання корупції (Словенія); Директорат антикорупційних ініціатив (Чорногорія); Агентство з протидії корупції (Сербія); Центральна служба запобігання корупції (Франція); Центральна служба запобігання корупції (Марокко); а також, певною мірою, Комісія з боротьби з корупцією (Азербайджан).

с) *Державні установи, які сприяють запобігання корупції, але формально не належать до «антикорупційних установ»*: В деяких країнах створені окремі органи, які опікуються ширше визначеним колом пов'язаних з корупцією питань, таких як попередження конфлікту інтересів, етика, доброчесність або контроль декларацій про активи в органах державного управління або в парламентах. Приклади включають в себе Національне агентство доброчесності в Румунії; Національне бюро доброчесності в Нідерландах; Офіс етики урядових службовців США; Комісія з етики вищих посадових осіб в Литві; Парламентський комісар із стандартів в Палаті громад Сполученого Королівства; Вища інспекція з деклару-

вання та аудиту активів в Албанії; Незалежна комісія з оцінювання, прозорості та доброчесності в службі державного управління Італії; цей перелік є далеко не повним.

Крім того, для багатьох наявних державних установ сприяння запобігання корупції визначене як частина їхніх обов'язків. Сюди відносяться установи державного аудиту (наприклад, Офіс Генерального контролера в Бразилії) або установи, яким доручені державні закупівлі (наприклад, Комісія з розгляду скарг стосовно державних закупівель в Норвегії). Державним установам внутрішнього та зовнішнього аудиту, податковим органам та аналогічним контрольним органам держави також може належати важлива роль в запобіганні корупції та виявленні корупційних діянь. В деяких країнах певна роль в забезпеченні дотримання правил фінансування політичних партій та виборчих кампаній доручена центральним виборчим комісіям, наприклад, Виборчій комісії в Сполученому Королівстві. В кількох країнах була створена посада омбудсмена з підприємницької діяльності з метою запобігання корупційним діянням в цій сфері, прикладами є Росія та Грузія.

Ключова роль в запобіганні корупції в середовищі державної та публічної служби належить комісіям публічної і державної служби. Вона полягає в забезпеченні професійної державної служби, побудованої за принципом заслуг, та в її захисті від неналежного політичного впливу. Такі структури також можуть надавати консультації та проводити тренінги з державними службовцями з питань стандартів етики та/або збирати та перевіряти їхні декларації про активи. Тут можна навести приклади Ради з питань етики державної служби в Туреччині; Департаменту державно-

го управління та державної служби при Міністерстві фінансів Естонії; Федеральну канцелярію в Австрії. Нарешті, питаннями сприяння або забезпечення дотримання правил протидії корупції та етики опікуються внутрішні підрозділи доброчесності/етики, які діють в межах міністерств або державних органів, до яких вони і належать.

Ще до появи класифікації ОЕСР Гейлбрунн (Heilbrunn) запропонував поділити антикорупційні комісії, які в той час інтенсивно поширювались, на чотири типи:

- Універсальна модель за типом Гонконгу (Незалежна комісія проти корупції)
- Слідча модель за типом Сінгапурського БРКП (Бюро розслідувань корупційної практики)
- Парламентська модель, за типом Незалежної комісії проти корупції в Новому Південному Уельсі, Австралія
- Багатовідомча модель за типом Офісу урядової етики США (ОУЕ)¹⁰

За своєю суттю, фундаментальними характеристиками цих чотирьох моделей є наступні:

В універсальній моделі Гонконгу комісія має складову, пов'язану із слідством, ще одну – із запобіганням, і ще одну – з поширенням знань та підвищенням рівня обізнаності громадян. Після свого створення в 1974 році НКПК Гон-

конгу зіштовхнулася із складнощами в процесі пошуку свого місця в ландшафті державних установ. Громадяни ставилися до неї з презирством. На сьогодні багато експертів визнають її однією з найуспішніших комісій у світі.

Згідно із слідчою моделлю Сінгапуру Бюро, після своєї реструктуризації в 70-х роках, зосереджує свої зусилля на слідчій та правоохоронній роботі. Вона зорієнтована на створення сприятливого інвестиційного клімату. Бюро побудовано на засадах суворої ієрархії від президента і далі – донизу, через що багато спостерігачів вважають це бюро інструментом в руках напівавторитарного політичного режиму.

Незалежна комісія проти корупції в Новому Південному Уельсі зосереджує превентивні зусилля як на державному, так і на приватному секторах. НКПК виходить з переконаності в тому, що корупцію краще попередити, аніж ліквідувати її наслідки та карати винних, і ця робота переважає навіть чинник ефективності управління. На чолі НКПК стоїть комісар. НКПК звітує перед спільним парламентським комітетом обох палат, а також перед Комітетом з аналізу виконаної роботи. НКПК проводить розслідування та аналіз можливих випадків корупції, узгоджуючи цю роботу з комітетами парламентського нагляду. Вважається, що ця австралійська НКПК значною мірою посприяла зміцненню культури доброчесності в Австралії.

Модель США базується на паралельному існуванні численних наскрізних агенцій, які займаються розслідуваннями актів корупції, запобіганням ним, а також освітніми заходами з питань протидії корупції та забезпечення доброчесності в державному секторі. Однією із складових цього багатовідомчого ландшафту є Офіс урядової етики (ОУЕ), створений в 1978 році. Його увага зосереджується на превентивних та освітніх заходах, зокрема, з питань попередження конфлікту інтересів та підтримки стандартів етики при одночасній співпраці із слідчими органами. З 1989 року він набув статусу незалежного офісу, підпорядкованого Президенту США та Конгресу.

¹⁰ Heilbrunn, John R. 2004; Anti-corruption Commissions: Panacea or Real Medicine to Fight Corruption? Washington: World Bank Institute. Досутний за адресою: <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37234Heilbrunn.pdf>.

Дилема між припиненням та запобіганням

Як показано в даному дослідженні, антикорупційна робота має різні параметри в залежності від конкретної країни, її культури та запровадженої моделі, так само як і від того, на чому саме робиться наголос: на припиненні актів корупції або ж на запобіганні корупції та на сприянні розбудові доброчесності. Цілком очевидно, що існує потреба в обох підходах, і що застосовувати їх слід одночасно. За згадкою вище класифікацією ОЕСР, існує досить чіткий поділ між концепцією правоохоронною та концепцією превентивною. Така класифікація дозволяє чітко розрізняти різні варіанти державної політики.

Ті країни, які в своїх підходах до корупції покладаються майже повністю на карний кодекс та на апарат кримінального судочинства, як правило, характеризуються вищими показниками сприйняття корупції аніж ті, що виділяють значні ресурси та зусилля на політику запобігання корупції.

Втім, карний кодекс, хоча й є абсолютно необхідним, не є сам у собі достатнім і характеризується нездоланими обмеженнями в можливостях подолання корупції. В західній традиції, на щастя, основним принципом кримінального права є презумпція невинуватості,

яка в багатьох країнах має статус конституційної норми. Ніхто не може бути засуджений за злочин, якщо його провина не доведена поза межами розумних сумнівів на основі доказів, наданих прокурором в судовому засіданні. Такі докази мають бути чіткими та переконливими, оскільки кримінальне провадження може призвести до певного терміну ув'язнення, тобто до позбавлення основоположного права на свободу, а також істотно зашкодити репутації та майновому стану правопорушника. Практичні результати розгляду кримінальної справи є набагато серйознішими, аніж результати цивільного або адміністративного провадження, в яких звичайним засобом правового захисту від порушення є накладання зобов'язання сплати певної суми грошей (штрафу). І ця початкова презумпція невинуватості надійно вбудована в розуміння судочинства як акту справедливості, особливо справедливості процесуальної.

Як правило, акти корупції дуже важко довести. Корупція за визначенням є прихованим, таємним діянням. Причетні до корупційної поведінки особи прагнуть приховувати свої незаконні дії. Буває, що корумпованість політика або державної посадової особи добре відома всім, але в рамках системи правосуддя

надання достатніх доказів для того, щоб переконати суд «поза розумними сумнівами», може виявитися надзвичайно складним завданням. Жодний суддя, який слухає кримінальні справи та має професійну доброчесність, не винесе вирок політику або корпоративному магнату, не маючи чітких та переконливих доказів. Саме в цьому і полягає основне обмеження можливостей використання карного кодексу для боротьби з корупцією.

Крім того, в карному кодексі необхідно наводити чітку кваліфікацію правопорушень, які тягнуть за собою кримінальне покарання. Розпливчате юридичне формулювання незаконного діяння в карному кодексі може стати для судді підставою для виправдання підозрюваного з огляду на ще один глибоко вкорінений принцип західної культури: жодного покарання без закону (*nulla poena sine lege*). Але може статися, що закон не задовольняє всі вимоги. Він мусить бути а) ухваленим до того, як були скоєні відповідні дії (*nulla poena sine lege praevia*); б) таким, що відповідає формальним процедурам, передбаченим конституцією (*nulla poena sine lege scripta*); в) чітким та однозначним, і саме це є найголовнішою передумовою правової визначеності, яка вимагається кримінальним правом (*nulla poena sine lege certa*); г) закон має бути прямим (*nulla poena sine lege stricta*), а це означає, що тлумачення та застосування кримінального закону за аналогією не допускається. Звичайно, сформулювати поняття корумпованої поведінки в законі, який відповідав би всім цим чотирьом фундаментальним вимогам, вкрай важко. І виклик полягає в тому, що корупційна поведінка не обов'язково задовольнятиме всі ці чотири вимоги одночасно.

На практиці все це пояснюється наступним чином: закласти всю складність корупційних

діянь в рамки кількох чітких, конкретних та недвозначних слів є практично неможливим. Для того, щоб адекватно описати певні дії або поведінку словами, їх доводиться ділити на більшу кількість абстрактних складових. Такий поділ, хоча й є логічним, дуже просто може перетворитися на камінь спотикання на шляху до досягнення відмінності, яка вимагається від формулювань карного кодексу. Справді, якщо поглянути на основні міжнародні конвенції проти корупції, ми побачимо, що їхні формулювання, як правило є розпливчастими, оскільки вони є кінцевим результатом зазвичай тривалих політичних перемовин. Водночас, від держав-підписантів вимагається включення таких положень до своїх карних кодексів. І тоді виникає питання: які саме діяння підлягають покаранню?

Зрозуміти, що саме мається на увазі під корупційними діяннями, можливо, якщо поєднати зміст головних міжнародних конвенцій проти корупції. Можна стверджувати, що поведінка, яка тягне за собою покарання, повинна являти собою навмисні дії (активні, пасивні, за дорученням або через бездіяльність) посадових осіб держави (або державних органів) під час виконання службових обов'язків, які були вчинені напряму або через посередництво інших, на порушення їхніх офіційних обов'язків (безсторонність, об'єктивність, тощо), внаслідок чого для таких або для інших осіб виникли незаконні або неналежні переваги або вигоди. До видів поведінки, яка тягне за собою покарання, мають включатися обіцянки незаконних переваг, що забезпечуються посадовими особами держави (пасивна корупція), а також конкретні види поведінки конкретних осіб (активна корупція).

Наведемо приклад: Чи має підозріле збагачення посадової особи держави стати предметом

кримінального розслідування як потенційний злочин проти держави, або ж воно відноситься до сфери приватного життя особи і має розслідуватися саме в цих межах? Тут дуже просто побачити, наскільки складним завданням є розробка карного кодексу з належними формулюваннями, які відображають ці нюанси і водночас передбачають та описують належним чином всі можливі варіанти незаконної корумпованої поведінки.

І нарешті, те, що ми могли б назвати системною корупцією, необхідно вважати злочином, який вчиняється, головним чином, заможними та наділеними владою представниками суспільства. У незаможних та виключених з суспільного життя осіб буде мало шансів вступати в корупційні оборудки, хіба що долучатися до мереж під проводом олігархів. А ті явища, які часто називають дрібною корупцією, знаходяться десь посередині (наприклад, вимагання поліцейським хабаря за те, щоб не оформлювати штраф). Економічні злочини зазвичай вчиняються посадовими особами високого рангу та старшими керівниками на високих посадах. І оскільки серйозна корупція є злочином, що вчиняється соціальними та політичними елітами, така корупція являє собою структурний злочин, який позначається на самих основах держави та суспільства. Саме тому його можна називати системним, тобто таким, що є частиною функціонування суспільства. З огляду на соціальну та політичну вагу тих, хто до таких злочинів удається, корупція має руйнівні наслідки для верховенства

права, для фундаментальних політичних та соціальних прав, для роботи вільної ринкової економіки, а також для довіри до державних інституцій. Обмеженість цього підходу, який спирається в основному саме на репресивні аспекти карного кодексу, робить його недостатнім для захисту всіх ключових цінностей держави, згаданих вище.

Таким чином, запобігання з абсолютною необхідністю має спиратися і на сприяння доброчесності представників держави та її захист. Демократичні політичні режими та країни, де запроваджена потужна превентивна стратегія, вважаються менш корумпованими, аніж авторитарні країни, де такі стратегії відсутні. Превентивна політика вимагає наявності бази, що спирається на адміністративне та публічне право, яка спроможна нейтралізувати вразливі для корупції ділянки державних органів з випередженням, зберігаючи при цьому такі цінності, як ефективність та результативність належного функціонування системи державного управління. Саме цієї політики дотримуються такі країни, як Австралія, Сполучені Штати, Німеччина, а особливо – скандинавські країни. Вони роками, а деякі навіть століттями докладали зусиль для забезпечення прозорості державного управління з потужною системою стримувань і противаг, підзвітних управлінців та професійної та вільної від олігархічних впливів державної служби. Саме такими є найміцніші стовпи, на які спирається антикорупційна політика.

Уроки, винесені з процесів інституційного забезпечення антикорупційної політики

1. Діагноз – це важливий, але тільки перший крок в лікуванні корупції. Корупція є настільки складним явищем, що намагання застосувати спрощені підходи можуть завдати більше шкоди, аніж користі. Зменшити рівень корупції можливо тільки шляхом наполегливого та рішучого вдосконалення всіх основних елементів системи доброчесності, як на політичному, так і на адміністративному рівні, як в державному, так і в приватному секторах. Для досягнення цього потрібні як превентивні, так і репресивні заходи. Розбудова потужної системи доброчесності являє собою істотні політичні та технічні зусилля, які не повинні припинятися протягом тривалого часу.
2. Боротьба з корупцією має багато різних граней. Багатомірність цього явища визнається всіма основними міжнародними угодами. Належним прикладом розмаїття аспектів і напрямків, які необхідно врахувати для того, щоб антикорупційна робота викликала довіру і бажання працювати, є конвенція UNCAC 2003 року. Така ж сама складність явища простежується і в інших двох конвенціях – кримінальній та цивільній – Ради Європи проти корупції.
3. Зосередження всіх антикорупційних зусиль в руках лише однієї установи (особливо, якщо вона є новою) може зашкодити протидії корупції та ще й сприяти тому, що таку боротьбу незаконно очолять абсолютно неналежні структури. Множинність інституцій, які діють на різних напрямках (парламент, уряд, суди, органи державного управління та місцевого врядування), може забезпечити більш дієвий внесок до антикорупційної роботи в цілому за умови, що такі інституції мають належну організацію, ресурси та створюють між собою відповідні мережі.
4. В усьому світі доброчесність стала критично важливим чинником для адміністраторів, які приймають рішення про заповнення посад державної служби, та для виборців, які роблять свій вибір між кандидатами, що претендують на політичні або виборчі посади. Зараз підтримка доброчесності здійснюється через широкий

спектр різноманітних засобів, включаючи запровадження кодексів керівників, кодексів поведінки, декларацій про особисті доходи, моніторинг особистих активів, заходи підготовки та освіти, забезпечення прозорості державного управління та політики, а також особисту відповідальність.

5. Усвідомлення взаємопов'язаності різних установ, а також необхідності часто вдаватися до координації реформаторських кроків призвело до активного поширення поняття «окремих» установ, а також списків тих інституцій, які прийнято згадувати в стратегічних документах щодо боротьби з корупцією. Зрозуміло, що основна увага і далі зосереджується на ключових елементах державного управління, включаючи відомства фінансового контролю, судову систему, правоохоронні структури з прокурорськими функціями та інші відомства системи кримінального судочинства, так само як і органи, що опікуються кадровим укомплектуванням державної служби та закупівлями товарів та послуг; водночас з'явилося розуміння того, що увагу необхідно приділяти й іншим установам уряду та громадянського суспільства. Тільки в такому разі системний підхід до боротьби з корупцією стане насправді системним.

6. До основних груп державного сектора, які необхідно включати до таких системних стратегічних документів, відносяться парламенти, уряди та державні адміністрації центрального, регіонального та місцевого рівнів; судові установи та структури, що забезпечують їхню діяльність; ключові контрольні відомства, такі як аудит або інспекції; а також правоохоронні агенції та

інші складові системи кримінального судочинства. До стратегії, яка варта довіри, завжди необхідно включати органи місцевого самоврядування, а також питання фінансування політичних партій та виборчих кампаній.

7. Світовий міжнародний досвід демонструє, що централізовані контрольні відомства досягають певних успіхів тільки в тих країнах, де загальне врядування організоване в цілому на доброму рівні. Водночас, в більшості країн ОЕСР антикорупційна робота та практична реалізація політики на підтримку доброчесності не є монополією одного окремого відомства або установи. Спостерігається множинність наявних установ та механізмів, причому всі вони мають різні функції та ролі, а також, як правило, можливості взаємних перевірок з одночасним створенням спільних робочих мереж. Там, де середовище врядування було ненадійним, агентства з протидії корупції створювалися, частіше за все, під зовнішнім тиском, але вони часто не користуються довірою, та навіть можуть шукати власної вигоди від своєї діяльності. Часто їх викривають через приховані особисті інтереси – законні, незаконні або ті й інші. В цілому вони продемонстрували свою неефективність.

8. Ще однією та більш загальною причиною невдач стає, те, що антикорупційні органи недбало вмонтовуються в загальний політичний та адміністративний ландшафт. Головний урок таких невдач полягає в тому, що пріоритетним напрямком мають стати такі реформи, які зміцнюють всі різноманітні системи демократичного врядування в країні. Без такої базової роботи з клю-

човими складовими врядування невдачі зазнає напевно будь-яка спеціалізована установа.

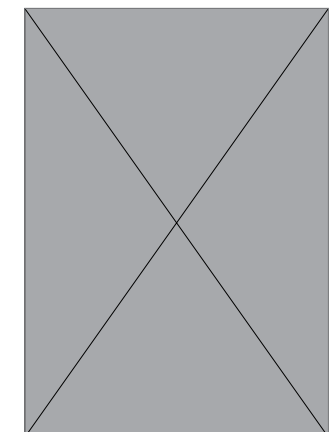
9. Роль уряду в запобіганні корупції та в боротьбі з нею формується політичною волею, особливо - чітко детермінованою політичною волею демократично обраного президента або кабінету міністрів. Крім того, політична воля має вирішальне значення для ефективного забезпечення виконання та перегляду діючого законодавства, а також для процесу подання проектів поправок до нього з метою усунення прогалин або прорахунків. Саме політична відповідальність має вирішальне значення для такого реформування систем врядування, в результаті якого вони зможуть працювати ефективно.

10. Високу цінність має міжнародна співпраця за умови, що міжнародні організації або партнери з двостороннього співробітництва не будуть нав'язувати яких-небудь конкретних інституційних або організаційних рішень. В центрі політичного діалогу мають перебувати ті принципи врядування, які необхідно поширювати та гарантувати, так само як і практичні результати, яких необхідно досягти, а не шляхи та засоби їх досягнення. Це вкрай важливо для попередження побудованого на культурних традиціях спротиву нав'язаним з-за кордону моделям, які часто презентуються як універсальний засіб, незважаючи на те, що вони розбудовувалися в конкретних історичних та політичних обставинах. Вирішальну вагу має місцеве середовище, і ще більше – відчуття власної відповідальності за реформи на місцевому рівні. Втім, характер принципів та стандартів є універсальним.

ВИСНОВКИ

1. Для забезпечення професійної державної служби необхідне послідовне застосування принципу заслуг в системі управління кадрами. Явища улюбленців, кумів, опіки та покровительства шкодять неупередженості, і врешті-решт, стають перешкодами на шляху розбудови професійної державної служби.
2. Професіоналізм потребує стабільності. Необхідне «ноу-хау» не може виникнути та набутти тривалості без стабільної державної служби. Стабільності шкодить політизація, оскільки вона призводить до заміни багатьох державних службовців кожного разу, коли відбувається зміна уряду.
3. Професіоналізм вимагає відокремлення політики та управлінських функцій, а також чіткого визначення ділянок їхнього перетину. Самостійність державної служби має бути захищена як юридичними, так і управлінськими засобами. Самостійність як окрема цінність має стати частиною стосунків між посадовими особами, які є політичними обранцями та адміністративними посадовими особами, призначеними на свої посади за принципом заслуг, навіть з визнанням того, що самостійна державна служба та належне державне управління потребують постійної політичної роботи, і багатьом державам і досі не вдалося повністю досягнути бажаного результату. Професіоналізації може сприяти делегування повноважень з прийняття адміністративних рішень.
4. Професіоналізм вимагає постійної доброчесності з боку державних службовців, як обраних, так і призначених на свої посади. Доброчесність та підзвітність державних службовців мають підтримуватися та захищатися законом та керівництвом. Абсолютно необхідними інструментами управління є механізми підготовки та дисциплінарної відповідальності. Корисними керівними принципами для визначення належної лінії поведінки державного службовця є кодекси поведінки та плани розбудови доброчесності.
5. Установи військового та безпекового секторів будуть неспроможні забезпечувати професіоналізм свого персоналу на постійній сталій основі, якщо в системі державного управління країною панує корупція, покровительство та політизація. Професіоналізм та доброчесність в окремій ізольованій державній установі на практиці є неможливими і не будуть тривати в ній довго.

Guides to Good Governance series



В посібнику щодо стратегії та агентств з протидії корупції йдеться про інституційне забезпечення політики протидії корупції за допомогою спеціалізованих антикорупційних органів або відомств. Останніми роками такі органи та відомства набувають все більшого поширення в багатьох країнах як інструменти запобігання та протидії корупції, зокрема, під впливом міжнародних організацій та міжнародних угод. За останніми підрахунками, кількість агентств з протидії корупції (АПК) по всьому світі наближається до ста. Найбільш впливовою конвенцією щодо АПК залишається Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції, прийнята Генеральною асамблеєю ООН 31 жовтня 2003 року (UNCAC).

Посібники з належного врядування мають форму низки невеликих брошур, кожна з яких присвячена обговоренню конкретної теми, важливої для належного врядування в оборонному секторі. Читачами таких посібників можуть бути особи, зацікавлені в збільшенні своїх знань стосовно певної теми або кількох тем, які є безпосередньо дотичними до питань належного врядування в оборонному секторі, або ж в державному секторі взагалі; ці матеріали також можуть бути використані в освітніх цілях.

Публікація Центру доброчесності в оборонному секторі

Макет: www.melkeveien.no

Переклад: Служба письмових перекладів, Міжнародний секретаріат НАТО



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

www.cids.no