

УДК 343.9

В. П. Кохан, кандидат юридичних наук, науковий співробітник сектору дослідження проблем міжнародного співробітництва у сфері боротьби зі злочинністю НДІ вивчення проблем злочинності імені академіка В. В. Сташиса НАПрН України, м. Харків

РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ: ДОСВІД ЛАТВІЇ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Статтю присвячено аналізу нормативно-правових актів зарубіжного законодавства та звітів міжнародної організації Ради групи держав із боротьби з корупцією, що висвітлюють питання антикорупційної політики та діяльності спеціального антикорупційного органу на території Латвії.

Ключові слова: корупція, спеціалізований антикорупційний орган, антикорупційна політика, бюро із запобігання і протидії корупції Латвії.

Актуальність проблеми. У реформуванні системи органів кримінальної юстиції України перед науковцями і практиками все частіше постає проблема гармонізації вітчизняного законодавства з відповідними актами Європейського Союзу насамперед у сфері запобігання і протидії корупції. Разом із тим сучасні українські уявлення про формування ефективного органу із запобігання і протидії корупції та суспільні очікування від інститутів державної влади, покликаних захищати правопорядок і зміцнювати демократичний лад держави, відзначаються суперечливістю та суб'єктивністю.

Упровадження європейського досвіду з реформування національної системи органів кримінальної юстиції, у тому числі можливість створення спеціалізованого органу у сфері протидії і запобігання корупції, набуває особливої актуальності у зв'язку з нещодавнім підписанням економічної частини Угоди про асоціацію України та Європейського Союзу. На цей час питання щодо створення антикорупційного органу в нашій державі залишається дискусійним (Д. Йосифович, М. Грищенко, Б. Романюк та ін.). За таких умов вважаємо за доцільне здійснити дослідження досвіду зарубіж-

них країн, у яких уже функціонують подібні інституції, зокрема, Латвії. Отже, **метою статті** є вивчення досвіду побудови та функціонування органів кримінальної юстиції у сфері протидії корупції на прикладі Латвії.

Виклад основного матеріалу. Як і в більшості країн Європи, в Латвії корупція належить до ключових проблем державного управління, економіки та суспільства. У ЄС Латвія сьогодні відзначається швидко зростаючою економікою, однак на національному та іноземному інвестуванні негативно позначається політична корупція і політична нестабільність на вищих шаблях державного управління.

Водночас керівники латвійських підприємств, опитані в межах роботи Світового економічного форуму 2013–2014 рр. з питань глобальної конкурентоспроможності, заявляли про факти надходження державних коштів компаніям, окремим особам або групам унаслідок корупції, а також наголошували про брак належної етичної поведінки компаній із державними чиновниками, політиками та іншими компаніями, що погіршує конкурентоспроможність держави¹. Корупція посіла п'яте місце серед найбільш проблемних чинників для ведення бізнесу в Латвії після неефективного державного апарату, податкових ставок, доступу до фінансування та податково-го законодавства.

Згідно з іншим показником оцінки рівня корупції – Індексом сприйняття корупції, який щорічно визначається міжнародною організацією Transparency International, – Латвія за рівнем корумпованості посіла 49 місце із 53 набраними балами зі 100 можливих у 2013 р. Дослідження проводилося серед 177 держав світу. Це середній результат для країн Європейського Союзу. Для порівняння Україна посіла 144 місце з результатом у 25 балів².

¹ The Global Competitiveness Report 2013–2014 Full Data Edition. P. 246 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013–14.pdf. – Заголовок з екрана.

² Латвія в рейтинге «Индекса восприятия коррупции» улучшила свои позиции [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gorod.lv/novosti/213756-latviya-v-reitinge-indeksa-vospriyatija-korruptsii-uluchshila-svoi-pozitsii>. – Заголовок з екрана. Україна показала найгірші результати серед країн Східного партнерства, якщо аналізувати Індекс сприйняття корупції 2013. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: astbook.eu/ua/2013/12/country-ua/armenia-ua/index-spryiniatta-koruptsiy-2013. – Заголовок з екрана.

Розробка та впровадження національних стратегій і планів із запобігання і протидії корупції, антикорупційні заходи, які здійснюються уповноважені органи влади, попередження конфлікту інтересів у державному секторі привели до суттєвого зниження рівня корупції у країні. Водночас антикорупційна політика, яка реалізується органами влади, не завжди позитивно сприймається населенням Латвії, про що свідчать результати міжнародних соціологічних опитувань, які щорічно проводяться у країнах ЄС.

Так, за даними Євробарометру 2013 р. 83% опитаних громадян Латвії вважають, що корупція є поширеним явищем у державі (середній показник у ЄС складає 76%); 67% зазначають, що дати подарунок в обмін на отримання корисної послуги від органів державної влади є цілком прийнятно (і це найвищий результат у ЄС). Ще 20% опитаних респондентів заявили, що стикаються з корупцією у повсякденному житті (показник у ЄС – 26%); 81% респондентів згодні з тим, що хабарі і використання зв'язків найчастіше є одним із найпростіших способів отримати публічну послугу (в середньому у ЄС 73%)¹.

Показовими є дані опитування, пов'язані з досвідом корупційних практик. Зокрема, 6% латвійських респондентів у опитуванні Євробарометру 2013 р. стверджували, що від них вимагали або чекали на хабар в останні 12 місяців (показник у ЄС склав 4%), а 25% опитаних заявили, що особисто знають особу або осіб, які беруть або брали хабарі (12% у ЄС).

Корупційні зв'язки і практики є характерними для бізнесу країни. За даними опитування представників бізнес-середовища, 20% компаній Латвії вважають корупцію проблемою, що заважає веденню бізнесу (показник у ЄС – 43%); 37% опитаних упевнені, що корупція завадила їм виграти публічний тендер за останні три роки (32% – у середньому у ЄС). Чимало респондентів (79%) стверджують про поширеність корупції у підприємницькій діяльності (показник ЄС – 75%)².

¹ 2013 Special Eurobarometer 397 /Wave EB79.1 – TNS Opinion & Social. Corruptionreport.Publication: February 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm – Заголовок з екрана.

² 2013 Flash Eurobarometer 374. Business' Attitudes Towards Corruption In The EU Report. – February 2014. – P. 17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_374_en.pdf. – Заголовок з екрана.

Розвиток антикорупційного законодавства. До прийняття і набрання чинності Законом Латвії «Про запобігання корупції» від 25 жовтня 1995 р. окремі норми із запобігання і протидії корупції містилися в 13 різних законодавчих актах, ухвалених Сеймом і Вищою Радою. Антикорупційний закон уперше в історії Латвії дав визначення корупції і поклав виконання відповідних завдань на Державну податкову службу. Закон в основному передбачав правила декларування доходів для посадових осіб влади й обмеження займати ними інші посади чи виконувати роботу.

У 1997 р. почала роботу Рада із запобігання корупції. Її завданням стала розробка єдиної антикорупційної політики держави та подальше її впровадження. Уряд ухвалив першу антикорупційну стратегію 1998 р. Документ передбачав спеціальні задачі для правоохоронних органів, державних і місцевих органів влади. І 1999 р. Рада із запобігання корупції ініціювала створення незалежної інституції для запобігання і боротьби з корупцією. Урядом було сформовано робочу групу з підготовки звіту про необхідність створення спеціального органу влади у сфері здійснення антикорупційної політики. У 2000 р. Кабінет міністрів Латвії затвердив концептуальний документ з питань протидії корупції, відповідно до якого визнавалася необхідність створення нової інституції з метою боротьби і запобігання корупції.

У 2002 р. на підставі постанови уряду було створено робочу групу з розробки нормативно-правової бази інституціональної антикорупційної системи Латвії. Результатом нормотворчої роботи став проект Закону про Бюро із запобігання і боротьби з корупцією, а також заходи з попередження конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб влади. Законопроект ініціював подання майнових декларацій фізичними особами і встановлював принцип законної презумпції. Норми правового акта містили правила фінансування політичних партій та організацій, тим самим було запропоновано можливість прямого фінансування урядом політичних партій. Законопроект був поданий до парламенту, прийнятий ним і набрав чинності з 1 травня 2002 р.

Остання стратегія у сфері боротьби з корупцією була прийнята у травні 2009 р. Вона мала назву Програми запобігання і протидії

корупції на 2009–2013 роки і спрямовувалася на належне використання державного та муніципального майна, збільшення контролю фінансування політичних партій, поліпшення систем внутрішнього контролю в державних і муніципальних установах. Вона містила близько 70 завдань для впровадження різними інституціями. Наразі розроблено проект нової антикорупційної програми.

Виконання антикорупційної політики відповідно до латвійського законодавства покладено на спеціалізований антикорупційний орган – Бюро із запобігання і боротьби з корупцією.

Бюро із запобігання і боротьби з корупцією Латвії (Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs – KNAB) було засновано як багатоцільовий антикорупційний орган. Правовий статус KNAB визначений Законом «Про Бюро із запобігання і боротьби з корупцією». Норми щодо його діяльності містяться також у Кримінальному кодексі, Кримінально-процесуальному кодексі, Кодексі про адміністративні правопорушення, Законі «Про запобігання конфліктів інтересів на публічній службі» та Законі «Про фінансування політичних організацій (партій)»¹.

Згідно зі ст. 1 вказаного Закону Бюро є органом державної влади і перебуває під наглядом Кабінету міністрів, виконує установлені законом функції із запобігання і протидії корупції, а також контроль виконання правил фінансування політичних організацій (партій) та їх об'єднань. Бюро є суб'єктом оперативної діяльності.

Відповідно до ст. 4 Закону діяльністю Бюро керує директор, який призначається на посаду строком на 5 років і звільняється Сеймом за поданням Кабінету міністрів. Кабінет міністрів оголошує відкритий конкурс на зайняття посади директора Бюро і створює комісію для оцінки кандидатів. До складу Бюро входить центральний апарат і територіальні відділення, останні не мають статусу юридичних осіб. Структура Бюро формується відповідно до правил і регламенту.

У 2002–2005 рр. Бюро перебувало під наглядом Кабінету міністрів, а вже з 2005 р. прямо підпорядковується Прем'єр-міністрові,

¹ Legal acts [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.knab.gov.lv/en/legislation/laws/>– Заголовок з екрана.

який має право скасовувати неправомірні рішення КНАВ, але не має права віддавати накази співробітникам Бюро або будь-яким чином втручатися у його діяльність.

До компетенції Бюро належать функції із: 1) запобігання корупції; 2) протидії корупції; 3) контролю виконання правил фінансування політичних організацій (партій) та їх об'єднань; 4) контролю за проведенням передвиборчих кампаній.

У сфері із запобігання корупції до завдань бюро входять:

- розробка національної антикорупційної програми та координації національної політики у сфері боротьби з корупцією;
- запобігання конфлікту інтересів;
- розробка методів діяльності із запобігання і протидії корупції у державному і приватному секторі;
- виявлення корупційних ризиків у нормативно-правових актах і проектах актів;
- проведення опитувань громадської думки;
- інформування громадськості про стан корупції, виявлені корупційні правопорушення, вжиті антикорупційні заходи.

КНАВ проводить навчання із запобігання корупції, роз'яснення антикорупційного законодавства та етики шляхом надання консультацій, проведення тренінгів та підготовки аналітичних матеріалів.

У сфері протидії корупції Бюро діє як орган досудового слідства з традиційними поліцейськими повноваженнями і має доступ до баз даних банків і податків: розслідує кримінальні правопорушення стосовно корупції, здійснює оперативну діяльність та розслідує адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією.

Таким чином, діяльність КНАВ проводиться за широким переліком напрямів, починаючи з розслідування злочинів, пов'язаних із корупцією, здійснення контролю за діяльністю посадових осіб та фінансуванням політичних партій, проведення передвиборчих кампаній і закінчуючи просвітницькою роботою серед населення та підвищенням професійної підготовки у питаннях корупційних ризиків.

Виходячи з аналізу мети, функцій і завдань, Бюро є багатоцільовим правоохоронним органом, спеціально спроектованим для по-

силеної протидії корупції, оскільки поєднує запобіжні і правоохоронні (оперативно-розшукові) заходи у своїй діяльності, а також уповноваженим на розроблення антикорупційної політики, здійснення аналітичної діяльності, надання технічної допомоги з питань попередження, взаємодію із громадянським суспільством та інформування.

Спеціалізований антикорупційний орган Латвії відповідає міжнародним стандартам Конвенції Ради Європи і Конвенції ООН щодо органів, уповноважених на формування та реалізацію антикорупційної політики, за критеріями спеціалізації та незалежності. Причому, за словами європейських експертів, «однією з визначних і обов'язкових рис спеціалізованих інституцій є не повна незалежність, а насамперед адекватний рівень структурної та операційної автономії, забезпечений завдяки функціонуванню інституційних та правових механізмів, спрямованих на запобігання неналежного політичного впливу, а також сприянню беззаперечного виконання своїх обов'язків»¹. До інших міжнародних стандартів ефективності спеціалізованих антикорупційних органів згаданими Конвенціями віднесено належну професійну підготовку й адекватні ресурси².

Відповідно до закону KNAV розробляє національну програму із запобігання і протидії корупції та координує співпрацю органів та інституцій, задіяних у виконанні завдань програми. Програма із запобігання і протидії корупції на 2009–2013 роки визначала напрями діяльності, головні завдання та результати, що мали бути досягнуті у сфері антикорупційної політики.

Окремі функції у сфері протидії корупції виконують Міністерство внутрішніх справ та Міністерство фінансів Латвії. Бюро співпрацює з фінансовою поліцією, Державною Прикордонною службою та іншими органами.

¹ Спеціалізовані інституції з боротьби корупції: огляд моделей [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/corruption/acn/39972270.pdf>. – Заголовок з екрана.

² Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 23 жовтня 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_c16. – Заголовок з екрана.

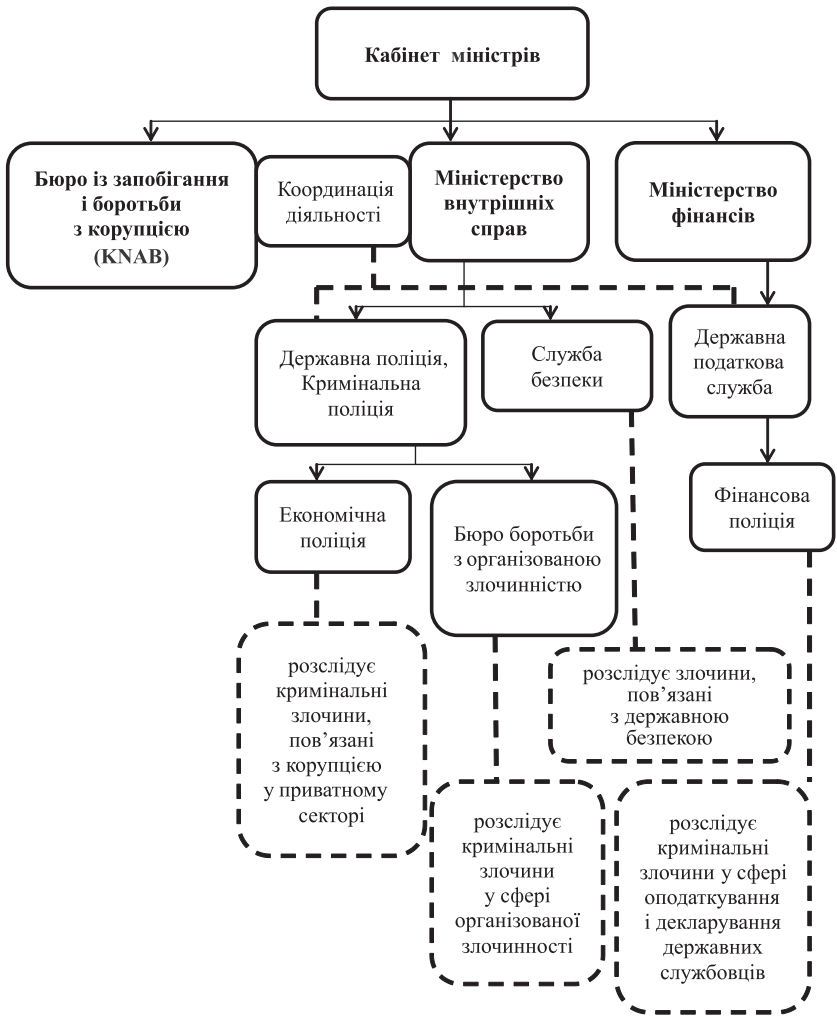


Рис. 1. Схема взаємодії бюро з органами державної влади Латвії

Рада Групи держав із боротьби з корупцією провела вже чотири раунди оцінювання рівня корупції у Латвії. Результати останнього,

четвертого раунду оцінювання, були прийняті на засіданні ГРЕКО в грудні 2012 р.¹

За даними Ради Групи держав із боротьби з корупцією, зміни до норм про хабарництво, що вносилися останнім часом до латвійських кримінальних законів, забезпечили міцну основу для криміналізації корупційних правопорушень. Відповідно до рекомендацій Латвія прийняла поправки до Кримінального кодексу в грудні 2012 р. та березні 2013 р. У серпні 2013 р. уряд запропонував зробити поправки до Закону про цивільну службу з метою централізувати відбір керівників адміністративних відомств: Державна канцелярія готуватиме процедуру відбору та критерії, оголосить конкурси та оцінить компетентність кандидатів. Пропоновані правила спрямовані на обмеження політичного впливу і ролі особистих контактів у таких призначеннях².

КНАВ продовжує відігравати центральну роль у сфері запобігання і протидії корупції у Латвії. Проект стратегії діяльності Бюро на 2013–2015 рр. передбачає фокус діяльності на органи, відповідальні за великі активи і ресурси, охорону здоров'я, судову владу, правоохоронну сферу та фінансування політичних партій.

Висновки. Досвід Латвії свідчить про успішність застосування моделі спеціалізованого антикорупційного органу, наділеного широким комплексом функцій та повноважень у сфері запобігання і протидії корупції. Особливістю латвійського варіанта слід визнати функції Бюро з розробки антикорупційної стратегії, активної нормотворчої роботи з питань протидії корупції, функції із проведення семінарів, тренінгів та взаємодії із громадськістю. Таким чином, держава розробила для боротьби з корупцією власні специфічні форми діяльності, які враховують національні особ-

¹ Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors/ Evaluation Report Latvia. GrecoEval IV Rep (2012) 3E [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)3_Latvia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)3_Latvia_EN.pdf). – Заголовок з екрана.

² Annex 14 (Latvia) to the EU Anti-Corruption Report. – February, 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_latvia_chapter_en.pdf. – Заголовок з екрана.

ливості, і за останні 15 років досягла значних успіхів у боротьбі з корупцією.

Статья посвящена анализу нормативно-правовых актов зарубежного законодательства и отчетов международной организации Совета группы государств по борьбе с коррупцией, которые освещают вопросы антикоррупционной политики и деятельности специального антикоррупционного органа на территории Латвии.

The article deals with the analysis of foreign legal acts and reports of the Council of Europe's Group of States against corruption dedicated to anticorruption policy and activities of specialized anti-corruption authority of Latvia.

Рекомендовано до опублікування на засіданні сектору дослідження проблем міжнародного співробітництва у сфері боротьби зі злочинністю НДІ ВПЗ імені академіка В. В. Сташиса НАПрН України (протокол №3 від 1 липня 2014 р.).

*Рецензент – кандидат юридичних наук **О. М. Овчаренко**.*