

УДК 343.352:32(474.5)

Н. Філіпова

**БЮРО ІЗ ЗАПОБІГАННЯ І БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ:
ЙОГО РОЛЬ У ДЕРЖАВНІЙ ПОЛІТИЦІ ПРОТИДІЇ
ТА БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ В ЛАТВІЇ**

Досліджено становлення державної політики протидії та боротьби з корупцією у Латвії та створення Бюро із запобігання і боротьби з корупцією як незалежного багатоцільового антикорупційного органу у системі публічного управління Латвії.

Ключові слова: корупція, протидія, боротьба з корупцією, державна політика, Латвія.

На сьогодні корупція вважається чи не однією з основних загроз для політичного та соціально-економічного життя людства. Проблема корупції озвучується у кожній країні і визнається світовою спільнотою як глобальною проблемою. На сучасному етапі важко назвати сферу суспільного життя, яка не уражена проявами корупції у різноманітних формах: від дрібних операцій до тяжких кримінальних злочинів. Незмінною лишається суть корупції, коли посадова особа, використовує своє службове становище для отримання вигоди та задоволення власних потреб, відмовляючи у наданні базових послуг. У результаті маємо менш доступне медичне обслуговування та освіту. Слабка судова та політична системи, які покликані працювати в інтересах людини, все більше ігнорують законність та підривають авторитет держави загалом. Саме тому рівень довіри людей до уряду, службовців державних установ та політичних діячів на сьогодні значно знизився. Окрім того, з'являється невдоволення громадян, яке погрожує ще більше дестабілізувати суспільство. Така ситуація актуалізує необхідність пошуку нових ефективних шляхів подолання корупції у державному секторі.

Дослідженню проблематики корумпованості державних службовців та питанням удосконалення системи протидії цьому явищу, зокрема і на законодавчому рівні, присвятили свої роботи вітчизняні та зарубіжні науковці, серед яких: Р. Андерсон, С. Беркман, А. Комарова, А. Куракіна, Н. Нижник, О. Прохоренко, С. Сібіряков, С. Серьогін та інші.

Актуальність проблеми стимулює розробку найрізноманітніших дослідницьких проєктів. Найпомітніші дослідження, що виявляли суб'єктивні показники корупції, за цільовою вибіркою умовно можна поділити на такі групи:

– опитування порівняно невеликої кількості експертів (їх, наприклад, здійснює “Freedom House”);

– опитування населення (Міжрегіональний інститут ООН з вивчення злочинності та правосуддя (Interregional Crime and Justice Research Institute), проєкти “Євробарометр” Європейського Союзу і “Барометр нової Європи” Центру вивчення громадської політики (Centre for the Study of Public Policy));

– оцінка ділового клімату серед значної вибірки підприємців (приблизно 70 – 150 респондентів у кожній країні), наприклад обстеження Світовим банком бізнес-середовища у світі;

– узагальнення, показників корупції, отриманих із різних джерел (Transparency international, Світовий банк) [1].

У доповіді берлінської Школи управління Херті та Фонду Бертельсманна оголошується сума щорічних збитків від корупції у країнах ЄС, яка становить 323 млрд євро. За висновками експертів Латвія знаходиться у списку країн із найвищим рівнем корумпованості [2].

Результати дослідження індексу сприйняття корупції, який щорічно проводиться Transparency international, показав, що за результатами 2012 р. Латвія посідає 54 місце серед 176 країн світу, поділивши його з Чеською республікою, Малайзією та Турцією [3].

Згідно з іншим дослідженням “Барометр світової корупції”, проведеного тією ж організацією у 2013 р. за результатами опитування населення країни було визначено рівень корумпованості різних сфер Латвії. Таким чином, на думку населення країни найбільш корумпованими були політичні партії та державні посадові особи і державні службовці (68% і 63% відповідно). Деяко нижчий показник корумпованості (56%) респонденти віддали законодавчому органу. Майже однакові показники рівня корумпованості належать медичним установам, судовій владі, поліції та бізнесу за них віддали свої голоси понад 46% респондентів. 31% населення корумпованими вважає засоби масової інформації. Менше 20% населення вважають корумпованою систему освіти (19%), армію (17%) та релігійні організації (13%). Водночас 14% опитуваних повідомили, що за останній рік ними особисто чи членами їх родини давався хабар за послугу у одній із восьми найбільш корумпованих установ [4].

Ще за часів Радянського Союзу для вирішення будь-яких соціально-побутових питань поширеним було явище “блату”. Згодом роль дружніх зв'язків підвищилася, стали вагомішими масштаби підкupu посадових осіб з боку бізнесу, почалося захоплення економіки й державної влади корпоративно-клієнтарними групами. Відтак корупція стала соціокультурним чинником, що уповільнив економічний розвиток і є індикатором неефективного адміністрування [5]. На початку 90-х рр. XX ст. після розпаду Радянського Союзу перед урядом Латвії постало питання викорінення наслідків епохи соціалізму та побудови нового демократичного суспільства з ринковою економікою, у якому утверджуються принципи верховенства права. Для цього постало питання вироблення власної антикорупційної державної політики та створення органів з боротьби проти корупції, яка почалась із прийняттям Закону “Про запобігання корупції” у 2005 р.

З 1997 р. у Латвії розпочала роботу Рада по запобіганню корупції, основним завданням якої були розробка та забезпечення реалізації антикорупційної політики країни.

У 1998 р. урядом вперше було затверджено програму боротьби з корупцією, яка містила у собі цілі та завдання для співробітників правоохоронних органів, державних та місцевих органів влади.

У 1999 р. був створений Секретаріат ради запобігання Корупції. У цьому ж році Рада по запобіганню корупції розглянула питання створення незалежних органів з боротьби з корупцією. Для цього урядом було сформовано робочу групу, завданням якої було проведення аналізу та підготовки доповіді щодо доцільності їх створення. Окрім того, було реорганізовано деякі існуючі органи з боротьби проти корупції, наприклад, Поліція безпеки та Державна служба податків і зборів. Однак боротьба з корупцією не була пріоритетним напрямком діяльності будь-якого

спеціалізованого органу, а діяльність існуючих органів була недостатньо скоординованою і не приносила відчутних результатів, тому виникла ідея створення нового, незалежного антикорупційного органу.

2000 р. для антикорупційної політики Латвії деякою мірою став поворотним, оскільки 8 серпня 2000 р. Кабінетом міністрів було затверджено Концепцію по запобіганню корупції, якою передбачалось створення нового єдиного центру для боротьби з корупцією та шахрайством. А 2 жовтня того ж року розпорядженням Прем'єр-міністра була створена робоча група для впровадження інституційної системи запобігання корупції та підготовки проекту закону "Про створення Бюро запобігання і боротьби з корупцією Латвії" (Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs – KNAV) (далі – Бюро або KNAV).

Протягом 2001 р. велась інтенсивна робота з розробки нового законопроекту "Про запобігання конфлікту інтересів на публічній службі", який у 2002 р. був поданий на розгляд до Сейму та після прийняття вступив у силу, замінивши Закон "Про запобігання корупції".

Із створенням у травні 2002 р. Бюро запобігання і боротьби з корупцією бере початок систематична і цілеспрямована боротьба з корупцією в країні. У попередні роки контролюючі функції були покладені на низку державних установ. Діяльність новоствореного бюро як багаточільового органу з правоохоронними повноваженнями, регулюється Законами "Про Бюро із запобігання і боротьби з корупцією", "Про запобігання конфлікту інтересів на публічній службі" та "Про фінансування політичних організацій (партій)", нормами Кримінального кодексу, Кримінально-процесуального кодексу, Кодексу про адміністративні правопорушення і заснована на принципах справедливості, підзвітності та незалежності. Скерована на виконання складних попереджувальних заходів та боротьби з корупцією на державному та місцевому рівнях а також у приватному секторі.

Оскільки на сьогодні між приватним сектором і сектором державного управління виникли нові форми співробітництва, наприклад партнерські організації, виникає можливість появи нових форм конфлікту інтересів. У Латвії механізм запобігання та контролю над цим явищем врегульований Законом "Про запобігання конфлікту інтересів на публічній службі". У ньому конфлікт інтересів визначається як ситуація, в якій, у процесі виконання службових обов'язків, службовець повинен прийняти рішення або взяти участь у прийнятті рішення чи вчинити інші дії, пов'язані з виконанням його повноважень по службі, які впливають або можуть вплинути на приватні та фінансові інтереси цього службовця, його родичів або сторін, пов'язаних із службовцем діловими стосунками [6]. За вчинення протиправних дій цей закон передбачає адміністративну відповідальність державних посадових осіб, а у випадку, якщо внаслідок порушення суспільним інтересам завдано суттєвої шкоди, передбачено покарання у вигляді позбавлення волі строком до 5 років.

З метою попередження виникнення конфлікту інтересів у Латвії застосовуються різноманітні механізми, серед яких є:

- обмеження щодо суміщення службової діяльності з іншими видами діяльності для осіб, що обіймають політичні посади (глава держави, члени парламенту, уряду), публічних службовців, суддів;

- обов'язок декларування особистих доходів та подарунків для всіх службовців;

– обов’язок декларування приватних інтересів, пов’язаних із контрактними зобов’язаннями, якщо вони можуть вплинути на виконання службових обов’язків;

– обов’язок декларування приватних інтересів у зв’язку з голосуванням та прийняттям рішень у разі виникнення конфлікту інтересів;

– оприлюднення декларацій про інтереси, доходи та майно.

У напрямку попередження корупції Бюро виконує такі функції:

– розробляє стратегію та національну програму боротьби з корупцією та шахрайством;

– координує діяльність установ, що беруть участь у національній програмі попередження та боротьби з корупцією;

– здійснює контроль за виконанням Закону “Про запобігання конфлікту інтересів на публічній службі”, а також інших законів, положеннями яких встановлені обмеження для державних службовців;

– у межах своїх повноважень, здійснює розгляд заяв та скарг;

– проводить збір та аналіз інформації про перевірки декларацій посадових осіб;

– проводить аналіз законів та законопроектів, нормативних актів, вносить пропозиції щодо внесення змін та поправок;

– у сфері забезпечення зв’язків із громадськістю проводить збір суспільної думки, інформує громадськість про розкриття корупційних дій та заходи, які застосовуються щодо попередження та боротьби з корупцією тощо.

У напрямку боротьби з корупцією чинне законодавство Латвії покладає на Бюро виконання таких функцій:

– проводити кримінальне розслідування злочинів, якщо вони пов’язані з корупційними діями чиновників;

– притягнення до адміністративної відповідальності та застосування санкцій до державних посадових осіб за адміністративні правопорушення.

У напрямку контролю за фінансуванням політичних організацій (партій) та їх об’єднань Бюро, окрім вищезазначених функцій, здійснює:

– контроль за виконанням Закону “Про фінансування політичних організацій (партій)”;

– узагальнення і аналіз інформації за деклараціями про фінансову діяльність, що подаються політичними організаціями (партіями) та їх об’єднаннями, а також інформації про виявлені порушення під час подання декларацій або обмежень, встановлених законом [7].

Однією з головних складових формування і реалізації ефективної системи боротьби з корупцією є чітка співпраця на міжнародному рівні, участь у антикорупційних заходах, запроваджених у межах Організації Об’єднаних Націй, Радою Європи, Інтерполом, Міжнародним валютним фондом, Світовим банком та іншими міжнародними інституціями. Так, 19 вересня 2013 р. Латвія отримала пропозицію щодо приєднання до робочої групи по боротьбі з корупцією як повноправний член Конвенції ОЕСР від 27.11.1997 р. “Про підкуп іноземних посадових осіб у міжнародних ділових операціях”. Доцільно зазначити, що ця конвенція вважається найефективнішим антикорупційним міжнародним інструментом. Приєднання Латвії до цієї конвенції суттєво покращило б національні правові основи запобігання та боротьби з міжнародною корупцією. На виконання низки рекомендацій, винесених Робочою групою ОЕСР, Латвія покращила Кримінальний та Кримінально-процесуальний кодекси, які передбачають

кримінальну відповідальність за хабарництво, а також відповідальність посадових осіб за кримінальний злочин.

Вже за перші роки діяльність Бюро вплинула на роботу багатьох державних установ, які змушені були дотримуватись норм законодавства та уникати конфлікту інтересів. Так само і недобросовісні чиновники втратили впевненість у своїй безкарності.

Доцільно зазначити, що до створення Бюро не вдавалось виявити та довести злочини, пов'язані із незаконним проведенням закупівель у державному секторі. Лише за перших п'ять років своєї діяльності спеціалістами Бюро було розкрито сім крупних незаконних угод за участю посадових осіб [8]. Таким чином, посилення нагляду змусило державних службовців утримуватись від участі у незаконних оборудках з метою використання власного впливу та державних коштів для особистої вигоди.

Водночас слідчими Бюро вперше було доведено до відома суспільства про існування корупції у судовій системі та правоохоронних органах.

Однак вченими та практиками досі не визначено способу об'єктивної оцінки діяльності антикорупційних органів. Вимірюючи рівень корупції, традиційно користуються індексами сприйняття корупції, які застосовує Transparency international. Світовий банк розробив і використовує Систему оцінки ефективності державного управління, що включає Індекс верховенства права. Ці системи дають змогу дати точну оцінку ситуації в країні, але не дозволяють сформулювати думку про діяльність конкретного органу. Тому надзвичайно важливим вбачається вивчення моніторингу, проведеного міжнародними організаціями (ГРЕКО, РС, ОЕСР), у поєднанні з кількісними та якісними показниками роботи антикорупційних органів.

У щорічній доповіді неурядової організації "Freedom House" у 2007 р. відмічались позитивні наслідки діяльності КНАВ, унаслідок чого став одним із інститутів із найбільшим рівнем довір'я, і латвійські люди готові повідомляти про корупційну діяльність.

Однак на сьогодні у Латвії не напрацьовані адекватні засоби захисту громадян від несприятливих наслідків інформування спеціальних служб про корупційні дії. Страх перед різноманітними погрозами, судовими позовами за наклеп або втратою роботи стримує пересічних громадян повідомляти про злочин, вчинений, або спланований посадовою особою. На сьогодні єдиним засобом захисту працівників, які повідомляють про порушення на робочому місці, є положення трудового права, якими забороняється покарання співробітника, наприклад у формі незаконного звільнення, якщо ним було повідомлено компетентні органи про ймовірні порушення на робочому місці.

Враховуючи те, що існуючі положення правової бази належним чином не застосовуються на практиці, Латвійською громадською антикорупційною організацією Delna "Прозоре суспільство-ТТ", яка діє в рамках міжнародного суспільного об'єднання "Transparency international" і активно співпрацює з Сеймом, розпочала відкриті консультації та роботу над низкою законопроектів для захисту інформаторів від несприятливих наслідків. А тим часом підготувала довідник "Керівництво для жертви корупції", який за фінансової підтримки Європейського соціального фонду вийшов друком у 2013 р. [9]. Автори цієї публікації дають відповіді на питання про те, що таке корупція та як розпізнати корумповані дії чиновників, як діяти в умовах корупції і як боротись з цим негативним явищем.

Отже, підсумовуючи викладене вище, можна зазначити, що проблема корупції на сьогодні існує практично у кожній державі і становить однакову загрозу як для розвинутих країн зі сталою економікою, так і для країн, що переживають економічну кризу. Протидія корупції в системі державного управління має базуватись на принципах законності, гласності, невідворотності покарання за злочин, відновлення порушених прав; та потребує розробки і проведення заходів з метою попередження, виявлення та припинення правопорушень, пов'язаних із корупцією, усунення їх наслідків та покарання винних.

Попередження корупції може бути ефективним лише у тому випадку, коли держава має чітко сформовану концепцію боротьби з корупцією, при чому її політична воля відображається не тільки на словах, а й на ділі. Зміцнення незалежності Бюро запобігання і боротьби з корупцією у Латвії забезпечить неупереджене та об'єктивне виконання функцій. Уряд країни повинен інтегрувати антикорупційні дії у всі аспекти прийняття рішень. При цьому пріоритетними питаннями є удосконалення правил лобювання та фінансування політичних партій, прозорість державних видатків та відповідальність державних органів.

Література

1. Бова А. Transparency International: індекс сприйняття корупції [Електронний ресурс] / А. Бова ; Український центр політичного менеджменту. — Режим доступу : <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=22&c=229>.

2. У країнах ЄС щорічні збитки від корупції сягнули €23 млрд // Тиждень. Новини [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://tyzhden.ua/News/76978PrintView>.

3. Индекс восприятия коррупции [Электронный ресурс] : Transparency international. Результаты. Исследования. — Режим доступа : <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results>.

4. Барометр мировой коррупции [Электронный ресурс] : Transparency international. Исследования. Латвия. — Режим доступа : <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=latvia>.

5. Бова А. Transparency International: індекс сприйняття корупції...

6. Запобігання проявам корупції та конфлікту інтересів на державній службі (міжнародний досвід) [Текст] : інформ.-довід. матер. — Хмельницький : Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, 2011. — 33 с.

7. Про попередження та боротьбу з корупцією [Електронний ресурс] : Закон від 18.04.2002 р. — Режим доступу : <http://likumi.lv/doc.php?id=61679>.

8. Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja piecu gadu darba rezultāti un nākotnes prioritātes. Alekseja Loskutova uzruna konferencē “Korupcijas novēršana un apkarošana – tendences un nākotnes izaicinājumi”, 2007.gada 9.oktobrī [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.knab.gov.lv/lv/knab/management/articles/article.php?id=107911>.

9. Korupcijas upura rokasgrāmata [Electronic resource]. — Access mode : http://delna.lv/wp-content/uploads/2013/10/Delna_Rokasgr%C4%8Imata_Korupcijas-upuris.pdf.

N. Filipova

**BUREAU OF PREVENTION AND COMBATING CORRUPTION:
ITS ROLE IN THE STATE POLITICY OF COUNTERING
AND COMBATING CORRUPTION IN LATVIA**

The paper investigates the state policy of countering and combating corruption in Latvia as well as creation of Bureau of prevention and combating corruption as an independent multipurpose anticorruption body in the system of public administration of Latvia.

Key words: corruption, counteraction, combating corruption, state policy, Latvia.