

CONCEPȚIA DE PREVENIRE A CORUPȚIEI

Prezenta concepție este destinată suportului angajaților Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției în prevenirea corupției. Concepția tratează fenomenul în ansamblu și nu abordează cazurile particulare de corupție, accentuând măsurile de prevenire mai mult decât măsurile punitive și prevenirea corupției în anumite domenii, mai mult decât pe prevenirea generală și individuală a corupției.

I. INTRODUCERE

Corupția este o problemă universală, dar țările de tranziție, cum ar fi Republica Moldova, sunt mai vulnerabile față de ea.

Soluțiile destinate luptei împotriva corupției pot fi clasificate în două categorii:

- restrictive;
- preventive.

Acestea ar putea fi eficiente, doar dacă se utilizează complementar, deși prevenirea corupției trebuie să aibă prioritate față de politica represivă. Identificând și studiind cauzele corupției, stabilind starea acesteia, anticipând schimbările sale cantitative și calitative, activitatea preventivă trebuie să evalueze măsurile ce se impun, prin elaborarea și implementarea planurilor preventive justificate.

În timp ce sancțiunea penală afectează criminalitatea prin influența asupra personalității infractorului, măsurile preventive sunt îndreptate spre înlăturarea sau neutralizarea cauzelor și condițiilor care generează și/sau favorizează criminalitatea. Astfel, activitatea preventivă este mai vastă după conținut, volum și subiecți, decât practica aplicării pedepsei penale.

Necesitatea intensificării activității preventive este determinată și prin efectul acesteia. Prevenirea corupției contribuie la creșterea veniturilor, la îmbunătățirea serviciilor publice, la stimularea încrederii și participării publicului.

De altfel, măsurile preventive sunt aplicabile nu manifestărilor exteriorizate ale corupției, ci cauzelor generatoare, pentru care motiv sunt lipsite de deficiențele specifice „metodelor de luptă”, cum ar fi repulsia socială.

Astfel, activitatea de prevenire este determinată nu numai de sporirea grijii publice pentru creșterea în număr a infracțiunilor de corupție, ci și de efectul limitat al măsurilor restrictive în combaterea corupției.

Dat fiind faptul că corupția ca fenomen poartă un caracter, preponderent, sistemic, activitatea preventivă necesită conceptualizare și sistematizare, astfel încât politica preventivă să fie bine justificată, accentuând realele zone de risc și rațională în utilizarea resurselor instituționale.

II. NOȚIUNEA, OBIECTIVELE, NIVELELE, FUNCȚIILE ȘI PRINCIPIILE ACTIVITĂȚII DE PREVENIRE A CORUPȚIEI

1. Noțiunea activității de prevenire a corupției

Activitatea de prevenire a corupției, prin finalitățile sale, este un mijloc de reglementare a raporturilor sociale în scopul identificării cauzelor corupției, precum și în scopul diminuării efectelor fenomenului, atât prin interacțiunea unor măsuri economico-sociale, educațional-pedagogice, organizațional-instituționale și de drept, cât și prin îmbinarea diferitor nivele preventive.

Activitatea de prevenire a corupției este o totalitate de acțiuni îndreptate spre identificarea și analiza, limitarea sau excluderea fenomenelor generatoare de corupție, precum și a celor care o favorizează.

2. Obiectivele și nivelele activității de prevenire a corupției

Obiectivul strategic al activității de prevenire a corupției este diminuarea nivelului corupției prin trasarea, implementarea și monitorizarea unor acțiuni preventive.

Activitatea de prevenire a corupției constă în următoarele acțiuni generale:

- identificarea și neutralizarea cauzelor și condițiilor care generează și/sau favorizează corupția;
- identificarea și neutralizarea fenomenelor și proceselor care determină comiterea, creșterea și răspîndirea infracțiunilor de corupție, cum ar fi factorii ce determină formarea unei mentalități asociale corupte;
- identificarea și excluderea condițiilor concrete care determină comiterea infracțiunilor de corupție de către persoane aparte;
- definirea formelor și metodelor controlului asupra corupției.

Obiectivele tactice ale activității de prevenire a corupției sunt:

- influențarea profilactică asupra dinamicii, structurii, cauzelor corupției la nivel general, precum și nivelului de percepere socială a corupției (prevenire generală);
- prevenirea corupției în domenii concrete ale vieții sociale sau în anumite segmente sociale (prevenire specială);
- prevenirea comiterii infracțiunilor de corupție de către persoane concrete (prevenire individuală).

Reieșind din ierarhia cauzelor și condițiilor de manifestare a corupției, precum și a obiectivelor preventive, pot fi evidențiate trei nivele de bază privind prevenirea ei:

- general;
- special;
- individual.

3. Funcțiile activității de prevenire a corupției

Importanța activității de prevenire a corupției rezidă în funcțiile și efectul activității de prevenire, care sunt de următoarea natură:

- de reglementare

Activitatea preventivă trebuie să se axeze pe facilitarea creării unor astfel de condiții, care ar determina persoanele să soluționeze dificultățile, contradicțiile și conflictele în limitele cerințelor legii. Astfel, activitatea preventivă este una din condițiile de asigurare a garanției principiului supremației legii;

- de ocrotire

Realizînd funcția de ocrotire, activitatea preventivă garantează realizarea drepturilor și libertăților cetățenilor, valorilor sociale. În acest sens, se manifestă caracterul umanist al activității preventive, caracter care asigură fortificarea statului bazat pe drept;

- de educare

Funcția de educare se realizează prin utilizarea metodelor convingerii, corecției comportamentului uman, conformarea faptelor umane la cerințele dreptului și eticii. În acest sens, eficiența activității preventive constituie un atribut esențial al unui nivel de viață calitativ. Cu cît sunt mai înalte rezultatele activității preventive, cu atît mai mult sporește gradul de securitate a societății în fața tentativelor de corupere.

Având în vedere cele expuse mai sus, activitatea de prevenire a corupției este unul din instrumentele specifice ale statului de drept.

4. Principiile activității preventive

Activitatea preventivă necesită a fi fundamentată pe asigurarea următoarelor principii de bază:

- acțiune legală

Măsurile preventive trebuie realizate astfel, încât să se asigure că ele nu depășesc limitele competenței instituționale și nu pun în pericol libertatea și ordinea publică;

- acțiune fundamentată

Măsurile preventive au efectul scontat, dacă sunt bazate pe o bună cunoaștere a fenomenului infracțional și a dificultăților care se intenționează a fi soluționate;

- acțiune justificată și bine definită

Prevenirea corupției necesită întreprinderea unor acțiuni la mai multe nivele. Reieșind din acest fapt și pentru ca măsurile preventive să aibă efectul scontat, acestea trebuie adaptate la circumstanțele specifice fiecărui din nivelele: general, special și individual;

- acțiune cooperantă

Pentru a fi eficientă, activitatea preventivă cere o participare activă a comunității și cooperare cu alte agenții publice și private;

- acțiune eficientă informațională:

Succesul activității de prevenire este determinat de bunele relații cu publicul, fiind asigurată participarea activă a publicului în prevenirea corupției, informându-l despre necesitățile, esența și efectul scontat al acțiunilor preventive. Tot în acest scop este importantă obținerea unui suport cooperant cu mass-media în activitățile de prevenire a corupției, pentru asigurarea informării publicului în implementarea planurilor preventive;

- acțiune bazată instituțional

Succesul acțiunilor preventive, într-o mare măsură, depind și de nivelul de încredere socială față de Centru. În acest sens, este necesară promovarea anumitor standarde interne instituționale, care ar promova abilitățile profesionale și calitățile

morale ale angajaților, incluzând o cunoaștere a prevederilor legii penale, a tehnicilor operative de investigații și de urmărire penală, precum și a normelor comportamentului manifestat de aceștia în relațiile cu societatea;

- acțiuni ajustată politicii naționale anticorupție

Acțiunile preventive necesită a fi înscrise în politica anticorupție națională și fundamentată pe obiectivele și sarcinile Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției, fiind sincronizate cu acțiunile programate în Planul de acțiuni pentru realizarea acesteia;

- acțiuni ajustată la standardele anticorupție internaționale

Succesul acțiunilor preventive rezidă și în valorificarea continuă a standardelor internaționale anticorupție, în întreprinderea tuturor măsurilor necesare pentru cooperarea internațională în direcția prevenirii corupției.

III. INSTRUMENTE PREVENTIVE

În prevenirea corupției la nivel de sector sunt utilizate următoarele instrumente de diagnosticare și prevenire:

- expertiza anticorupție a legislației în domeniu;
- evaluarea riscurilor de corupție în instituțiile publice;
- analiza criminologică și prognosticul criminologic;
- studiul de opinie publică asupra corupției;
- măsuri educațional-pedagogice.

5. Expertiza anticorupție a legislației în domeniu

Corupția poartă un caracter sistemic, resursele ei conținându-se și la nivelul cadrului legal. De altfel, corupția devine mult mai periculoasă, când se bazează pe un cadru legal evaziv, confuz sau lacunar.

Un instrument de diagnosticare specific și deosebit de important este efectuarea expertizei anticorupție a cadrului legal în sector. Aceștia îi pot fi aplicate procedurile, metodele și procedeele expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative ale Guvernului.

Combaterea eficientă a corupției este imposibilă fără curățirea cadrului legislativ de norme, care generează corupția (norme corupțio-gene) și care sporesc eventualitatea actelor de corupție.

6. Evaluarea riscurilor de corupție în instituțiile publice

Evaluarea riscurilor de corupție în instituțiile publice poate fi privită în calitate de program de întreținere preventivă a organizației. Evaluarea riscurilor este un instrument important de identificare a vulnerabilităților față de corupție.

Doar în baza unei evaluări a riscurilor de corupție devine posibilă perfecționarea rezistenței instituției împotriva încălcărilor integrității.

Acest lucru este realizat prin crearea și implementarea unor procese de lucru eficiente, definirea clară a sarcinilor, responsabilităților și împuternicirilor, evidențierea așteptărilor reciproce – măsuri preventive adecvate.

Evaluarea riscurilor presupune operarea cu mai multe instrumente, cum ar fi: evaluarea proceselor de lucru, procedurilor de lucru și a fluxurilor de lucru; evaluarea structurii organizaționale și a fișelor de post, etc.

7. Analiza criminologică și prognosticul criminologic

Succesul acțiunilor preventive este determinat de nivelul asigurării lor informațional-analitice. În acest sens, este necesară colectarea informației despre corupție și tendințele ei, despre grupurile și domeniile cu un înalt risc al coruperii, inițierea sau încurajarea studiilor analitice și sociologice privind corupția, studiilor axate pe identificarea caracteristicilor particulare a infracțiunilor de corupție aparte, precum și a celor axate pe oportunitățile generale și speciale existente pentru corupție.

Prognosticul criminologic are drept scop aprecierea eventualelor modele calitative criminologice, precum și prognozarea nivelului corupției, reieșind din analiza dinamicii și tendințelor corupției.

8. Studiu de opinie asupra corupției

Sondarea opiniei publice asupra corupției de o manieră științifică și sistematică este obligatorie pentru cunoașterea fenomenului.

Aceasta nu înseamnă că în toate domeniile, în toate problemele și în orice moment, deciziile privind activitatea preventivă trebuie să aibă ca suport opinia publică circumscrisă de sondaje.

Totodată, în acest sens, este importantă prevenirea iluziei omnicompetenței cetățeanului obișnuit.

Sondajele, însă, au o importanță deosebită în clarificarea controverselor pe marginea unor probleme ce vizează fenomenul corupției.

9. Măsuri educațional-pedagogice.

Societatea poate și trebuie să contribuie la prevenirea corupției, dar nu conștientizează rolul ei potențial în acest proces.

Educația civică reprezintă o latură importantă a prevenirii fenomenului corupției și se impune prin derularea unor programe specifice în centrele de învățământ, în instituțiile de învățământ preuniversitar general sau superior.

Măsurile educațional-pedagogice trebuie să scoată în evidență pagubele morale, sociale și financiare cauzate de fenomenul corupției și să sugereze măsurile de prevenire a acestuia.

Scopul măsurilor educațional-pedagogice este de a informa societatea despre pericolul corupției și metodele de prevenire a actelor de corupție, de a cultiva intoleranța față de corupție și de a încuraja activitățile de combatere.

IV. PLANIFICAREA ACTIVITĂȚII DE PREVENIRE A CORUPȚIEI

Activitatea preventivă se realizează prin planuri preventive justificate și bine definite, înscrise în Strategia națională de prevenire și combatere a corupției și Planul de acțiuni pentru realizare ei.

Planificarea activității de prevenire a corupției constă în determinarea scopurilor, efectelor scontate, reieșind din mijloacele și metodele de realizare.

Procesul de planificare a activității de prevenire include următoarele etape:

- determinarea obiectivului strategic;
- determinarea obiectivelor tactice;
- evaluarea și analiza mediului-țintă;
- analiza avantajelor și eventualelor obstacole;
- analiza alternativelor strategice;
- alegerea strategiei;
- realizarea strategiei;
- evaluarea strategiei.

Planurile de prevenire a corupției prezintă complet controlul, conducerea și repartizarea, după priorități, a resurselor, pentru a asigura activitatea de prevenire a corupției.

Eficiența sistemului de planificare este determinată de flexibilitatea lui, de posibilitatea unei reacții adecvate la anumite circumstanțe criminogene și dinamica corupției, de posibilitatea depășirii imediate a obstacolelor, fapt, care asigură realizarea obiectivelor programate.

La baza planificării strategice a activității de prevenire a corupției stau următoarele principii:

- principiul continuității;
- principiul succesivității;
- principiul reciprocității (interconexiunii);
- principiul integrității.

Planurile preventive speciale (pe anumite sectoare) sunt fundamentate pe o analiză amplă, utilizând-se instrumentele principale de diagnosticare:

- expertiza anticorupție a legislației în domeniu;
- evaluarea riscurilor de corupție în instituțiile publice;
- analiza criminologică și prognosticul criminologic;
- studiul de opinie publică asupra corupției.

Ca urmare a aplicării acestora, planurile preventive speciale conțin acțiuni privind:

- cadrul legal în domeniu;
- cadrul organizațional al instituțiilor publice;
- acțiuni specifice, în baza analizei criminologice și prognosticului criminologic;
- politica informațională anticorupție.

Succesul acțiunilor preventive este determinat și de o bună politică informațională anticorupție.

Obiectivele politicii informaționale anticorupție:

- analiza și interpretarea opiniei publice, relațiilor și situațiilor litigioase, care eventual ar putea să afecteze, pozitiv ori negativ, activitatea preventivă;
- reacționarea rapidă și adecvată la opinia publică;
- fundamentarea unor relații reciproc avantajoase cu societatea civilă și mass-media (parteneriate sociale și mass-media) în vederea sensibilizării publicului asupra impactului nefast al corupției, educației civice în spiritul intoleranței față de manifestările de corupție, în vederea obținerii încrederii societății.

Politica informațională se realizează prin elaborarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea acțiunilor întreprinse în vederea informării societății civile privind scopurile și esența acțiunilor preventive (planuri strategice de comunicare).

O acțiune de comunicare anticorupție urmărește un plan riguros, adaptat la contextul de comunicare și bine dirijat.

Principiile strategice ale planificării comunicării sunt:

- cunoașterea audienței – planurile strategice de comunicare sunt fundamentate pe o analiză a profilurilor audienței (nevoi, aspirații, atitudini);
- justificarea canalelor de comunicare – planurile strategice de comunicare sunt fundamentate pe o determinare bine justificată a canalelor optime de comunicare (radio, televiziune, presă scrisă, lideri de opinie, grupuri de interese);
- sporirea autorității și imaginii instituționale – planurile strategice de comunicare sunt axate și pe sporirea autorității și buneii imaginii instituționale, pentru ca mesajele anticorupție să aibă mai mare efect asupra publicului.

Planurile strategice de comunicare stabilesc obiectivele de comunicare, identifică publicul-țintă, rezidă într-o analiză fundamentată a contextului de comunicare, construiesc mesaje-cheie (adaptate publicului-țintă), schițează strategii și tactici de comunicare, identifică canalele de distribuție a mesajelor, se materializează în planuri de evenimente/acțiuni și planuri media, fiind urmate de un sistem de monitorizare, evaluare și acoperite cu resurse.

Planurile strategice de comunicare sunt adecvate contextului de comunicare. Analiza contextului de comunicare include analiza percepției publice curente a problemei corupției, precum și analiza percepției publice a instituției. În acest scop, se consultă studiile/cercetările deja existente în domeniu, precum și se realizează un audit de opinie, se identifică audiența care susține acțiunile preventive, precum și cea oponentă.

Planurile strategice de comunicare sunt axate pe anumit public-țintă. În acest sens, este importantă o segmentare a publicului-țintă în public primar și public secundar, identificarea poziției acestor segmente față de problema corupției, fiind trasate acțiuni de comunicare destinate fiecărei din categoriile de public țintă.

Planificarea politicii informaționale determină succesul acesteia. În acest sens, este importantă planificarea anticipată și urmărirea calendarului mass-media agreat, de a se ține cont de disponibilitatea audienței specifice.

O importanță esențială are și procesul de monitorizare și evaluare a politicii informaționale, axate pe stabilirea eficienței campaniei de comunicare anticorupție.

V. EVALUAREA ACTIVITĂȚII DE PREVENIRE A CORUPȚIEI

Fenomenul corupției este într-o permanentă dinamică. Acest fapt determină și importanța flexibilității activității preventive, care, pentru a avea efect, trebuie să fie obiectiv evaluată și revizuită, în caz de necesitate.

Evaluarea activității de prevenire se efectuează prin:

- definirea unor criterii de performanță, precum și monitorizarea realizării acestora;
- compararea obiectivă a ariilor experimentale și de control;
- compararea obiectivă a situației criminogene pînă și după implementarea acțiunilor preventive;
- evaluarea efectelor activității preventive sau evoluția dinamicii fenomenului corupției, ca urmare a intervenției preventive;
- evaluarea obiectivă a costurilor, beneficiilor și pierderilor acțiunilor preventive.