

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, punând accentul pe măsurile de prevenire mai mult decât pe măsurile punitive și pe 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:

- penal-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 influențează criminalitatea prin influența asupra personalității infractorului, măsurile preventive sunt îndreptate spre înlăturarea sau neutralizarea cauzelor și condițiilor care generează 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 focusate nu asupra manifestărilor exteriorizate ale corupției, ci asupra 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 penal-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, focalizată asupra realelor 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 asupra identificării și analizei, limitării sau excluderii 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 favorizează corupția;
- identificarea și neutralizarea fenomenelor și proceselor, care determină comiterea, creșterea și răspândirea 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

Realizând funcția de ocrotire, activitatea preventivă ocrotește drepturile și libertățile cetățenilor, valorile importante sociale. În acest sens, se manifestă caracterul umanist al activității preventive, caracter care asigură fortificarea statului bazat pe drept;

- de educare

Funcția de educare este asigurată prin larga utilizare a metodelor convingerii, corecției comportamentului uman, conformarea faptelor umane la cerințele dreptului și moralei umaniste. În acest sens, eficiența activității preventive constituie un atribut esențial al unui nivel de viață calitativ. Cu cât sunt mai înalte rezultatele activității preventive, cu atât 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 umanist și 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 acestea nu depășesc limitele competenței instituționale și nu pun în pericol libertatea și ordinea publică;

- acțiune fundamentată

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

- acțiune justificată și bine focusată

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 publici 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 abilități profesionale și calități morale adecvate ale personalului, incluzând o cunoaștere a problemelor legii

penale, a tehnicilor operative de investigații și urmăririi penale, precum și normele unui comportament adecvat în privința publicului;

- acțiune 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;

- acțiune ajustată standardelor 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.

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 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 sporește 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 pentru identificarea vulnerabilităților în fața corupției.

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 mai potrivite, descrieri mai clare ale sarcinilor, responsabilităților și împuternicirilor, descrieri mai transparente ale așteptărilor reciproce, măsuri preventive adecvate.

Evaluarea riscurilor ar presupune operarea mai multor instrumente de evaluare, cum ar fi: o evaluare a proceselor de lucru, procedurilor de lucru și a fluxurilor de lucru; o evaluare a 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 focusate pe identificarea caracteristicilor particulare pentru componente infracționale de corupție aparte, a studiilor axate pe oportunitățile generale și speciale existente pentru corupție.

Prognosticul criminologic anticorupție 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 chestiunile 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.

IV. PLANIFICAREA ACTIVITĂȚII DE PREVENIRE A CORUPȚIEI

Activitatea preventivă se realizează prin planuri preventive justificate și bine focusate, 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 preventive, efectelor scontate, reieșind din mijloacele și metodele de realizare.

Procesul de planificare a activității de prevenire include următoarele etape:

- determinarea obiectivului strategic preventiv;
- determinarea obiectivelor tactice preventive;
- evaluarea și analiza mediului-țintă;
- analiza avantajelor și eventualelor obstacole în activitatea de prevenire;
- analiza alternativelor strategice preventive;
- alegerea strategiei preventive;
- realizarea strategiei preventive;
- evaluarea strategiei preventive.

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 și de flexibilitatea lui, 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:

- caracterul continuu;
- caracterul succesiv;
- caracterul de reciprocitate (interconexiune);
- caracterul integrat.

Planurile preventive speciale (pe anumite sectoare) sunt fundamentate pe o analiză amplă, utilizând 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:

- anticiparea, 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;
- realizarea 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 spirit de intoleranță față de manifestările de corupție în vederea câștigării încrederii publicului.

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.

Planurile strategice de comunicare sunt complexe, bazate pe previziuni detaliate, compuse din acțiuni programate, precum și de un ansamblu de decizii, în vederea sensibilizării publicului asupra impactului nefast al corupției, educației civice în spirit de intoleranță față de manifestările de corupție în vederea câștigării încrederii publicului.

Principii strategice în planificarea 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 imagini 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 în avans și urmărirea calendarului mass-media agreat, este important să se țină cont de disponibilitatea audienței specifice.

O esențială importanță 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 infracțional al 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:

- specificarea unor criterii adecvați de performanță, precum și monitorizarea realizării acestora;
- asigurarea unei comparări obiective a ariilor experimentale și de control;

- asigurarea unei comparări obiective a situației criminogene înainte și după implementarea acțiunilor preventive;
- asigurarea evaluării deplasării efectelor activității preventive sau evoluția dinamicii fenomenului corupției ca urmare a intervenției preventive;
- asigurarea unei evaluări obiective a costurilor, beneficiilor și pierderilor acțiunilor preventive.