

КОНТРОЛЬ ЗА КОРУПЦІЄЮ: СУЧАСНИЙ СТАН ТЕОРЕТИЧНОЇ РОЗРОБКИ ТА ПРАКТИКА РЕАЛІЗАЦІЇ

Корупція є однією з найактуальніших проблем сучасності, оскільки здатна вражати різні види органів державної влади та напрямки їх діяльності, а завдана нею шкода стосується різних сфер життєдіяльності сучасної держави, зменшує рівень довіри до державного апарату та її міжнародний авторитет, наслідком чого є уповільнення економічного розвитку, відтік можливих капіталовкладень та працездатного населення. Зазначена проблема є актуальною і для України, для якої корупція становить безпосередню загрозу національній безпеці і конституційному ладу, про що неодноразово зазначалося у програмних та концептуальних правових актах з питань протидії злочинності у цілому [1; 2] та корупції [3–5] зокрема. Проте, незважаючи на реалізацію низки державних заходів щодо протидії корупції (прийняття спеціального антикорупційного закону та інших підзаконних правових актів антикорупційного спрямування), вони так і не дали бажаного результату, не привели до відчутних позитивних результатів у справі протидії корупції, і перш за все тому, що й досі не створено дієвої системи контролю за корупцією.

Проблема контролю за корупцією, який іще називають антикорупційним контролем [6], не залишалася поза увагою вчених, про що свідчать наукові праці А. В. Гайдюка, Д. Г. Заброди, М. І. Мельника, С. С. Рогульського та ін., натомість не слід стверджувати й того, що вона знайшла своє остаточне вирішення, найяскравішим свідченням чого є те, що Україна сьогодні належить до так званих країн із «високим рівнем корупції».

Метою цієї статті є вироблення пропозицій щодо вдосконалення контролю за корупцією, у зв'язку з чим планується вирішити такі завдання: уточнити термінологічний апарат із досліджуваних питань; визначити фактори (причини та умови), які сприяють поширенню корупції; охарактеризувати сучасну систему контролю за корупцією, а саме мету та завдання контролю, його об'єкти, суб'єкти та предмет контролю, а також напрямки контролю за корупцією.

Серед сучасних проблем у цій сфері, а також факторів (причин та умов), які сприяють учиненню корупційних діянь, як правило, називають: суттєві прогалини у законодавстві щодо боротьби зі злочинністю; дублювання правоохоронних заходів суб'єктами протидії корупції, що призводить до неузгодженості в їх роботі; відсутність наукових обґрунтувань стратегії і тактики профілактики корупції; тяганина судових органів під час розгляду корупційних діянь, що знижує оперативність і ефективність правосуд-

дя; відсутність звітності щодо боротьби з корупцією [4; 5; 7]. Інколи проблем та фактори, які сприяють вчиненню корупційних діянь, об'єднують в окремі групи: політичні, економічні, правові, організаційно-управлінські, соціально-психологічні [7].

Не заперечуючи впливу вищезазначених факторів, на нашу думку, до них необхідно віднести також неефективність функціонування сучасної системи контролю за корупцією, окремими видами якого є державний та громадський контроль; недовіра до законодавчо закріплених заходів протидії корупції, їх мало ефективність; розпорошеність та нечіткість у визначенні завдань, функцій та повноважень суб'єктів протидії корупції; ускладненість та бюрократизованість дозвільних процедур в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування; відсутність прозорості процесів роздержавлення власності; формальний характер чинної системи декларування доходів державних службовців; низька громадська свідомість; недостатній рівень матеріального забезпечення більшості державних службовців, його невідповідність складності та відповідальності поставлених перед ними завдань.

Про важливість контролю за корупцією наголошується у багатьох міжнародних угодах [8–10], ратифікованих Україною, натовість, як у законодавстві [3], так і серед науковців [11–14 та ін.] немає єдиного визначення його поняття, мети, завдань та системи. Не вдаючись до аналізу конкретних положень законодавства з питань протидії корупції та окремих думок науковців із зазначених проблем, пропонуємо власний підхід щодо їх вирішення.

Як свідчить назва цієї статті, більш логічним, а отже, і доцільно вважаємо використання саме терміну «контроль за корупцією», оскільки такі поняття: по-перше, охоплює собою такі види контролю, як: 1) державний, суб'єктами якого є Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади, зокрема, і правоохоронні, органи місцевого самоврядування, судові органи України; 2) громадський, суб'єктами якого є громадські організації, засоби масової інформації, а також окремі громадяни України; по-друге, передбачає не лише виявлення корупційних діянь, а й відповідне реагування на них, залежно від об'єму повноважень, якими наділено того чи іншого суб'єкта його протидії.

У зв'язку з цим не можемо погодитись із твердженням ст. 16 Закону України «Про боротьбу з корупцією» про те, що контроль за виконанням законів у сфері боротьби з корупцією здійснюється Верховною Радою України безпосередньо, а також Комітетом Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією [3].

Проблемним є визначення системи контролю за корупцією, оскільки такі важливі її складники, як мета та завдання контро-

лю, його об'єкти, предмет, суб'єкти контролю, а також заходи контролю, і в законодавстві, і в науковій літературі визначаються по-різному.

На нашу думку, основною метою контролю за корупцією є створення дієвої та ефективної державної системи протидії, спрямованої на уповільнення темпів зростання корупції, зменшення або подолання її соціальних передумов і наслідків.

Зазначена вище мета контролю за корупцією реалізується у таких його завданнях: виявлення недоліків чинного законодавства з питань протидії корупції та надання пропозицій щодо його вдосконалення; перевірка дотримання законності та дисципліни в діяльності персоналу органів державної влади та місцевого самоврядування; попередження та виявлення серед персоналу органів державної влади та місцевого самоврядування корупційних діянь; перевірка використання за цільовим і функціональним призначенням державного майна органами державної влади та місцевого самоврядування; викриття причин та умов, що сприяють учиненню корупційних діянь; оптимізація структури правоохоронних органів, які здійснюють заходи з протидії корупції, підвищення рівня фахової підготовки їх посадових і службових осіб; розроблення нових форм і методів протидії корупції та запровадження їх у практику; визначення та оцінення ефективності правоохоронних заходів щодо протидії корупції; притягнення винних до відповідальності; відшкодування шкоди фізичним чи юридичним особам, державі, яку спричинено корупційним діянням; удосконалення інформаційно-аналітичного та матеріально-технічного забезпечення протидії корупції.

Центральними елементами будь-якої системи, зокрема, і системи контролю за корупцією, є її об'єкти, предмет, суб'єкти, а також напрямки реалізації контрольних заходів.

Об'єктом контролю за корупцією є за визначенням законодавця суб'єкти корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією (ст. 2 Закону України «Про боротьбу із корупцією») [3], тобто у широкому значенні такими є особи, уповноважені на виконання функцій держави. Так, згідно зі ст.ст. 2 та 3 Закону України «Про боротьбу із корупцією», до відповідальності за вчинення корупційних діянь притягаються лише особи, уповноважені на виконання функцій держави, а саме: державні службовці; депутати всіх рівнів; сільські, селищні, міські голови та голови районних і обласних рад; військовослужбовці (крім тих, що проходять строкову службу) та інші особи, які згідно з чинним законодавством притягаються до відповідальності за адміністративні правопорушення на підставі положень дисциплінарних статутів.

Крім названих осіб до суб'єктів корупційних правопорушень належать судді, прокурори, слідчі, особи рядового й начальниць-

кого складу органів внутрішніх справ, співробітники служби безпеки, посадові особи податкової адміністрації та податкової міліції, митної служби й інших правоохоронних органів, а також працівники апарату суду, прокуратури й інших зазначених органів, уповноважені на виконання функцій держави [15].

При цьому необхідно враховувати, що відповідальність за окремими нормами цього ж Закону можуть нести лише спеціальні суб'єкти, а саме: державні службовці, які є посадовими особами, (ч. 3 ст. 5); керівники міністерств і відомств, державних підприємств, установ та організацій чи їх структурних підрозділів (ст. 10); особи, на яких покладено обов'язок складати протоколи про вчинення корупційних правопорушень або подавати ці протоколи до суду (ст. 11).

Кабінету Міністрів України надано право за погодженням з відповідними державними органами відносити й інші посади до категорії посад державних службовців, перелічених у ч. 2 ст. 9 і ст. 25 Закону України від 16 грудня 1993 р. «Про державну службу». Тому в кожному такому випадку суб'єкти протидії корупції, а також суди мають перевіряти наявність акта Кабінету Міністрів України про віднесення посади особи, яка притягується до відповідальності, до категорії державних службовців.

Предметом контролю за корупцією є корупційна діяльність, зазначених вище осіб, які на законодавчому рівні визначаються як суб'єкти корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією (ст. 2 Закону України «Про боротьбу з корупцією») [3]. Так, корупційними є діяння, що названі в пунктах «а» і «б» ч. 2 ст. 1 Закону України «Про боротьбу з корупцією». Під іншими правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, слід розуміти передбачені Законом України «Про боротьбу з корупцією» порушення спеціальних обмежень (ст. 5), вимог фінансового контролю (ст. 6), невиконання заходів щодо боротьби з корупцією (ст. 10), невиконання обов'язків по боротьбі з корупцією (ст. 11) [3].

Корупційні діяння мають такі *форми (види)*: зловживання владою або посадовим становищем, перевищення влади або посадових повноважень та інші посадові злочини, що вчинюються для задоволення корисливих чи інших особистих інтересів або інтересів інших осіб; розкрадання державного, колективного або приватного майна з використанням посадового становища; незаконне одержання матеріальних або інших благ, пільг та інших переваг; одержання кредитів, позичок, допомоги, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням пільг чи переваг, не передбачених законодавством, або на які особа не має права; хабарництво; здійснення безпосередньо та через посередників або підставних осіб підприємницької діяльності з використанням влади чи посадових повноважень, а також пов'язаних із

ними можливостей; сприяння з використанням посадового становища фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької та іншої діяльності з метою незаконного одержання за це матеріальних або інших благ, пільг та інших переваг; неправомірне втручання з використанням посадового становища у діяльність інших державних органів чи посадових осіб з метою перешкоджання виконанню ними своїх повноважень чи домагання прийняття неправомірного рішення; використання інформації, одержаної під час виконання посадових обов'язків, у корисливих чи інших особистих інтересах, необґрунтована відмова у наданні відповідної інформації, або несвоєчасне її надання, або надання недостовірної чи неповної службової інформації; надання необґрунтованих переваг фізичним або юридичним особам шляхом підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи управлінських рішень; протегування з корисливих або інших особистих інтересів у призначенні на посаду особи, яка за діловими і професійними якостями не має переваг перед іншими кандидатами.

Частина із наведених вище протиправних діянь є кримінальними злочинами, а частина – адміністративними правопорушеннями, у зв'язку з чим не поділяємо думку про віднесення до корупційних правопорушень дисциплінарних та конституційних корупційних правопорушень [6].

Перелік суб'єктів контролю за корупцією ми навели вище. Зазначимо, що усіх їх доцільно об'єднати у такі групи: ті, які визначають державну політику та стратегію протидії корупції на загальнодержавному, регіональному та відомчому рівні (органи державної влади та місцевого самоврядування); ті, які спеціально утворені для протидії корупційним діянням, їх викриття і розслідування (правоохоронні органи, перелік яких подається у ст. 4 Закону України «Про боротьбу з корупцією»); ті, які в межах виконання інших своїх функцій забезпечують правоохоронні органи інформацією, що містить відомості про корупційні діяння (інші правоохоронні органи, а також будь-яка особа, що заявила про скоєння корупційного діяння); ті, які здійснюють координацію боротьби з корупцією (органи прокуратури); ті, які притягують до відповідальності за корупційні діяння (судові органи).

До напрямків контролю за корупцією ми відносимо: 1) перевірку документів від кандидата на посаду державного службовця, уповноваженого на виконання функцій держави; 2) спостереження за поведінкою, службовими контактами державних службовців тощо; 3) періодичне вивчення документів щодо діяльності державного службовця за певний період часу; 4) визначення кола посадових осіб та громадян, із якими державний службовець із корисливими інтересами контактує в процесі роботи, встановлення осіб, з якими такі контакти здійснюються систематично; 5) ви-

значення управлінських процедур, у ході яких найчастіше здійснюються корупційні правопорушення; б) виявлення та перевірку фактів: зловживання владою або посадовим становищем, перевищення влади або посадових повноважень та інших посадових злочинів, що вчиняються для задоволення корисливих чи інших особистих інтересів або інтересів інших осіб; розкрадання державного, колективного або приватного майна з використанням посадового становища; незаконного одержання матеріальних або інших благ, пільг та інших переваг, кредитів, позичок, допомоги, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням пільг чи переваг, не передбачених законодавством, або на які особа не має права; хабарництва; здійснення безпосередньо та через посередників або підставних осіб підприємницької діяльності або сприяння з використанням посадового становища фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької та іншої діяльності з метою незаконного одержання за це матеріальних або інших благ, пільг та інших переваг; неправомірного втручання з використанням посадового становища у діяльність інших державних органів чи посадових осіб з метою перешкоджання виконанню ними своїх повноважень чи домагання прийняття неправомірного рішення; використання інформації, одержаної під час виконання посадових обов'язків, у корисливих чи інших особистих інтересах; надання необґрунтованих переваг фізичним або юридичним особам шляхом підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи управлінських рішень; протегування з корисливих або інших особистих інтересів у призначенні на посаду особи, яка за діловими і професійними якостями не має переваг перед іншими кандидатами; недотримання спеціальних обмежень, встановлених для осіб, уповноважених на виконання функцій держави; недотримання вимог щодо декларування доходів (неподання або подання неповних чи неправдивих відомостей про доходи та зобов'язання фінансового характеру); нежиття керівниками заходів щодо боротьби з корупцією; несвоєчасного складення та подання до суду протоколу про вчинення корупційного діяння чи іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією.

Здійснюючи контроль за корупцією за одним або декількома напрямками, його суб'єкти, залежно від обсягу наданої їм компетенції, виявляють та припиняють корупційні діяння, провадять адміністративне чи кримінальне провадження у справах про корупційні діяння, виявляють причини та умови скоєння корупційних діянь, притягують винних до відповідальності, відшкодовують шкоду, яку спричинено корупційним діянням фізичним чи юридичним особам та державі, розробляють та вносять пропозиції щодо усунення правових норм, організаційних та матеріально-

технічних умов, які сприяють учиненню корупційних діянь, удосконалення антикорупційного законодавства.

Завершуючи аналіз **контролю за корупцією**, пропонуємо під таким розуміти комплекс здійснюваних суб'єктами державного та громадського контролю правових, організаційних, інформаційних та інших заходів із перевірки неухильного дотримання антикорупційного законодавства особами, уповноваженими на виконання функцій держави.

Список літератури: 1. Про Державну програму боротьби із злочинністю: Постанова Верховної Ради України від 25 червня 1993 р. № 3325-XII. 2. Про затвердження Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2006 р. № 1767. 3. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 5 жовтня 1995 р. // ВВР України. – 1995. – № 34. – Ст. 266. 4. Про Національну програму боротьби з корупцією: Указ Президента України від 10 квітня 1997 року № 319. 5. Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності»: Указ Президента України від 11 вересня 2006 року № 742. 6. Про затвердження Методичних рекомендацій для державних органів та органів місцевого самоврядування з питань протидії корупції: наказ Головного управління державної служби України від 13 жовтня 2005 р. № 244. 7. Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998-2005 роки: Указ Президента України від 24 квітня 1998 року № 367. 8. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Ратифікована із заявами Законом України № 251-V (251–16) від 18 жовтня 2006 р. // ВВР України. – 2006. – № 50. – Ст. 496. 9. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173): Ратифікована із заявами Законом України № 251-V (251–16) від 18 жовтня 2006 р. // ВВР України. – 2006. – № 50. – Ст. 497. 10. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією: Ратифікована Законом України № 2476-IV (2476-15) від 16 березня 2005 р. // ВВР України. – 2005. – № 16. – Ст.266. 11. Мельник М. І. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції: Автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.08. – К.: Національна академія внутрішніх справ України, 2002. – 33 с. 12. Рогульський С. С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К.: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2005. – 21 с. 13. Заброта Д. Г. Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією (адміністративно-правовий аспект): Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К.: Національна академія внутрішніх справ України, 2005. – 22 с. 14. Гайдук А. В. Заходи адміністративного примусу у боротьбі з корупцією в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К.: Київський національний університет внутрішніх справ, 2006. – 16 с. 15. Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією: Постанова Пленуму Верховного суду України № 13 від 25 травня 1998 р.

Надійшла до редакції 11.11.08

Я. В. Чистоколяний

ЗМІСТ ФУНКЦІЇ КРИМІНАЛЬНОГО ПЕРЕСЛІДУВАННЯ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ

Актуальність теми статті обумовлена тим, що Концепція реформування кримінальної юстиції України [1] передбачає здійснення кримінального судочинства на засадах змагальності. Остання ж неможлива без розподілу кримінально-процесуальних функцій на функції кримінального переслідування, захисту та правосуддя (вирішення кримінальної справи). Саме такий розподіл функцій закладається у проекті Кримінально-процесуального