

ПИТАННЯ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

Юрій ДЬОМІН

старший викладач відділу підготовки прокурорів
з нагляду за додержанням законів органами,
які проводять досудове розслідування,
Національної академії прокуратури України,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України



УДК 343.35

ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ

Як уже неодноразово зазначалося, корупція є чи не найвагомішим чинником дестабілізації механізму державної влади та політичної організації суспільства загалом [1]. Тому боротьбу з цим негативним явищем визнано найважливішим стратегічним напрямом діяльності на найвищому державно-політичному рівні.

У результаті аналізу фактичних і статистичних даних постають такі питання: чому останнім часом багато усього декларується, однак нічого не робиться; навіщо було створювати спеціалізовані органи, якщо не видно результатів їхньої діяльності.

Як відомо, риба псується з голови, тому боротьбу з корупцією необхідно вести зверху донизу. Проте того, на що так довго очікуємо, не трапляється, суттєвих зрушень не відбувається. Наявні тільки обіцянки та звіти про витребування матеріалів або проведення перевірок, популістське реформування правоохоронних органів і державних структур, одиночні затримання хабарників, стосовно яких обвинувальні вироки не виносяться, нібито повернення до держави великих грошових коштів, майна, активів, набутих корупційним шляхом, тощо.

У цьому зв'язку постає питання про те, навіщо було створювати додаткові органи, витратити час і кошти, якщо з жовтня

2014 року антикорупційний механізм не спрацьовує, а час при цьому минає. Україна дедалі більше віддаляється від інтеграції у світове товариство, цивілізований простір, від темпів зростання економіки, залучення інвестицій, а головне – стрімко втрачає довіру суспільства.

Реалії української антикорупційної дійсності свідчать про те, що людей просто дурять. Прикро згадувати, але політики традиційно обіцяють перед виборами одне, а після приходу до влади роблять друге, переконуючи, що саме це вони обіцяли виборцям. Державні посадовці працюють згідно з принципом, що на сьогодні вони «найпрофесіональніші» та можуть проводити будь-які експерименти над державою, а завтра не відповідати за результати, бо можуть уже не обіймати тих посад, на яких вони нині перебувають. Конкурси на державні посади або тендери на закупівлі проводяться не завжди на конкурсних засадах, країна «залазить» у дедалі більші борги, коли вже нема чого надавати під заставу, крім землі, і це критично для майбутніх поколінь та держави.

На державно-політичному рівні декларується розуміння, що без кардинальних змін системи владних структур антикорупційні й реформаційні процеси не можуть

здійснюватись, але, крім піару окремих політиків, суттєвих зрушень не відбувається. В окремих випадках робляться спроби заборонити доступ до об'єктивної інформації чи до аналітичних і статистичних матеріалів, що є шляхом у нікуди.

Суспільство не має бути осторонь і спостерігати за красномовними ораторами або бездарними менеджерами, коли «фахівці», які жодного дня не працювали в системі, намагаються її докорінним чином реформувати. Хто буде оперативно приймати законні рішення, оцінювати результати професійної діяльності? Чому до консультацій не залучаються відомі вчені, а на державну службу висококваліфіковані фахівці, чому розстановка кадрів відбувається не завжди прозоро? Хіба це не корупційні ризики?

За останні роки зменшилася кількість населення України, неодноразово робилися спроби скоротити чисельність державного апарату, зменшити фінансування соціального сектору, але кількість народних депутатів України залишається незмінною. Реструктуризації (демонополізації) законодавчої влади та переходу до законотворчого плюралізму не відбулося [1].

На думку багатьох учених, протидія корупції зводиться до «сліпого» маніпулювання змінами у законодавстві (що має вигляд його вдосконалення) і хаотичних дій у «вдосконаленні» інституцій (органів) кримінальної юстиції. Більш ніж двадцятирічний досвід такої протидії свідчить про її безплідність і безперспективність [2, 15].

Намагання законодавця викласти відповідні положення у спеціальних і казуїстичних нормах до реальних позитивних зрушень не призвело. Значна частина законодавчих новел, які стосуються кримінально-правової протидії корупції, нововведень насправді не містять [3, 42].

Владні функції здійснюються від імені народу обраними представниками, які фактично непідконтрольні та непідзвітні народу [1].

Притягнення до відповідальності за розбазарювання земель та державного (включаючи армійське) майна, доведення підприємств до банкрутства реально не відбувається. Збільшується тільки кількість декларантів такої боротьби. Активи або

майно, як передбачено антикорупційним законодавством, в управління не передаються, а навпаки, набуваються можновладцями в геометричній прогресії, норми антикорупційного законодавства ігноруються. Рейдерські захвати підприємств і надалі тривають за сприяння або зовнішнього спостереження високопосадовців і за допомогою використання чітко налагоджених корупційних схем.

Час забалакувати проблеми шляхом створення додаткових механізмів аудиту фінансової діяльності політичних партій, компаній із реструктуризації структур або активізації боротьби з корупцією, усуваючи при цьому конкурентів у бізнесі, політиці, витрачаючи на це державні кошти, коли скасовуються пільги, дотації, збільшуються податки й девальвуються зарплати і пенсії, має скінчитися.

Слушними є пропозиції деяких учених щодо механізму, часу та суб'єктів прийняття Конституції України, законів України «Про всеукраїнський референдум в Україні» та інших з метою мінімізувати вплив олігархічних кланів, політичних партій, чиновників на законодавчий процес [1].

Багато сьогодні зазначається про те, що «стару державну машину» необхідно зламати, проте корупційні ризики залишаються. «Стара державна машина» нездатна забезпечити реформування усіх сфер суспільного життя.

Державний сектор є домінуючим над іншими секторами суспільного буття й реально на них впливає. Корупційний вплив відчувається як в законодавчій, так і правозастосовній діяльності [1].

Багато вчених, які мають значний досвід роботи у сфері протидії корупції, відшукують оптимальні шляхи вдосконалення системи правоохоронних органів, що мають протидіяти корупції. Для досягнення цієї мети, на їх погляд, слід вирішити низку завдань, зокрема щодо висвітлення причин та умов, які спонукали появу питання про створення спеціально уповноважених антикорупційних органів, визначення потреби у їхньому створенні й аналізі обставин, за яких вони можуть стати не лише дійсно спеціально уповноваженими органами у сфері протидії корупції, а й справжніми ко-

ординаторами та відповідальними за стан такої боротьби [4, 35].

Ситуація з протидії корупції надзвичайно складна, тому запропонувати універсальний всеохоплюючий механізм доволі складно. Проте, на жаль, найбільш від корупції страждають пересічні громадяни, а найбільшу вигоду має той, хто користується «благами» корупції. У цьому і полягає її особливий злотакопий характер [2, 16].

Однією з причин, що зумовлює безпроблемне існування корупції в Україні, є відсутність гармонійної збалансованості між гілками влади. Монополізація повноважень Верховною Радою України, яка через свою корумпованість, непрофесійність, безпідставну політично-партійну заангажованість, надмірність повноважень, намагання домінувати над усією системою державних органів тощо, фактично гальмує суспільний розвиток [1].

Не актуалізована і проблема використання антикорупційного потенціалу «людського фактору». Існують ілюзії, що нібито застосовуються усі важелі та засоби у протидії корупції, що саме по собі вже є шкідливим. До того ж антикорупційна політика, стратегія і тактика протидії корупції не враховують висновків науковців [2, 17].

Можливо варто у більшому обсязі використовувати потенціал органів прокуратури у сфері протидії корупції. Прокуратура з її свідомо може відігравати активнішу роль у боротьбі з корупцією відповідно до повноважень згідно із Законом України від 14 жовтня 2014 року «Про прокуратуру» [5].

Діяльність прокурора у сфері протидії корупції багатоаспектна та залежить від низки факторів, зокрема й від категорії корупційного правопорушення.

Для виконання своїх повноважень винятково у сфері протидії корупції в Генеральній прокуратурі України спеціально утворено Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, на яку покладено такі функції:

1) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України;

2) підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях;

3) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених Законом України «Про прокуратуру» і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями [5, ст. 8].

У межах своїх повноважень Спеціалізована антикорупційна прокуратура здійснює міжнародне співробітництво, що є дуже важливим особливо під час повернення з-за кордону майна та коштів, отриманих унаслідок корупційних злочинів і незаконно вивезених із України, екстрадиції осіб тощо [4, ст. 8].

Доцільно також враховувати, що при здійсненні представницьких повноважень прокурори зобов'язані брати обов'язкову участь в адміністративних провадженнях, пов'язаних із корупцією, незалежно від органу, який складав такі протоколи [6, ч. 2 ст. 250].

У положеннях Закону України «Про прокуратуру» передбачено особливості організації та діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури [5, ст. 8-1].

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» органи прокуратури віднесено до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. До таких спеціально уповноважених суб'єктів також віднесено органи Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції. Ці органи зобов'язані нести основний тягар боротьби з корупцією та відповідати за результати такої боротьби.

Національне агентство, крім координаційних повноважень, наділено також правом доступу до інформації, необхідної для виконання покладених на нього завдань, приймати в межах компетенції нормативно-правові акти, проводити перевірки організації роботи із запобігання і виявлення корупції, вносити приписи та звертатися до суду з позовами (заявами) щодо визнання незаконними нормативно-правових актів, складати протоколи про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, тощо [7, ст. 12].

Національне антикорупційне бюро України є державним правоохоронним органом, на який покладено попередження, виявлення, припинення, розслідування і розкриття

корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових корупційних правопорушень.

Завдання Національного бюро полягає у протидії корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці [8, ст. 1].

Працівники Національного бюро мають право здійснювати на підставах і в порядку, встановлених законом, гласні та негласні оперативно-розшукові заходи, витребувати через прокурора від інших правоохоронних органів оперативні матеріали і кримінальні провадження, що стосуються кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності Національного бюро, отримувати та ознайомлюватися з відповідною інформацією, за наявності підстав подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України, тощо [8, ст. 17].

У ч. 5 ст. 216 КПК України передбачено підслідність кримінальних проваджень Національному антикорупційному бюро України, визначено перелік осіб, стосовно яких детективами Національного антикорупційного бюро України може здійснюватися кримінальне провадження, умови, за наявності яких детективи Національного антикорупційного бюро України мають право приймати та здійснювати кримінальні провадження [8; 9, ст. 216].

Однак, якщо перелік осіб, стосовно яких детективами Національного бюро може здійснюватися досудове розслідування, окреслений, то до інших підстав прийняття до свого провадження оперативних матеріалів і кримінальних проваджень можуть виникнути питання. Зокрема, після ознайомлення зі складними (заплутаними) матеріалами, з'ясування їх безперспективності вони можуть не передаватися до Національного бюро або, навпаки, бути витребуваними тоді, коли іншими правоохоронними органами оперативним шляхом виявлено таке правопорушення та зроблено все, щоби кримінальне провадження найближчим часом із обвинувальним актом могло бути передано до суду чи реалізовано іншим чином.

Тому, як убачається, одним із критеріїв ефективності діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції повинна бути реальна кількість і якість кримінальних проваджень, протоколів про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, позовів (заяв), внесених до суду, внесення приписів про порушення вимог антикорупційного законодавства, відшкодування шкоди та витребування майна, активів, коштів, які набуті в результаті вчинення корупційних правопорушень, тощо.

У більшості випадків приймати об'єктивне, законне рішення повинен прокурор, зокрема щодо вирішення спірних питань стосовно підслідності кримінальних проваджень, витребування оперативних матеріалів, тому цілком логічним є покладання відповідних повноважень саме на органи прокуратури [9, частини 5, 9 ст. 214].

За прокурорами залишено функцію координації у сфері протидії корупційній злочинності, критеріями ефективності якої є реальний вплив на: покращення стану боротьби зі злочинністю; посилення ефективності профілактики злочинності; захист прав та свобод громадян, інтересів держави від злочинних посягань; відшкодування нанесеної корупційним злочином шкоди тощо [5, ст. 25].

На сьогодні обсяг повноважень прокуратури значно звужено. Прокуратура позбавлена права правозахисної функції, здійснювати досудове розслідування у кримінальних провадженнях про будь-які злочини, складати протоколи про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, тощо.

Водночас, як уже зазначалося, органи прокуратури України продовжують здійснювати координаційні повноваження в сфері протидії корупційній злочинності, а як спеціальний уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції мають право вносити подання керівнику підприємства, установи, організації, де працює особа, яка вчинила корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією.

У сфері протидії корупції прокурорський нагляд здійснюється з метою:

– своєчасного виявлення та попередження корупційних злочинів;

– притягнення винних посадових і службових осіб до відповідальності;

– реального усунення негативних наслідків, зокрема й відшкодування заподіяної шкоди громадянам та державі.

Необхідно пам'ятати і й про профілактичний аспект роботи прокурорів. При виявленні корупційних правопорушень або пов'язаних із ними та притягненні винних осіб до відповідальності зусилля прокурорів спрямовані на:

– поновлення порушених прав і законних інтересів громадян;

– відшкодування збитків та шкоди, заподіяних унаслідок корупційних правопорушень державним інтересам, фізичним і юридичним особам;

– визнання нормативно-правових актів, рішень, угод незаконними та скасування їх у судовому порядку (угода, укладена внаслідок корупційного правопорушення вважається недійсною);

– зупинення незаконно наданих переваг;

– конфіскація у судовому порядку коштів і майна, отриманих унаслідок корупційного правопорушення;

– відсторонення від виконання функцій держави осіб, які притягаються до відповідальності за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення.

Після визнання судом особи такою, що вчинила корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення, прокурор має право вирішити питання про повернення або скасування незаконно отриманих матеріальних благ, пільг чи переваг.

Прокурор здійснює представницькі повноваження законних інтересів держави, якщо захист таких інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також за відсутності такого органу [5, ч. 3 ст. 23].

У позові (заяві, поданні) зазначається орган влади, уповноважений виконувати функції держави в спірних правовідносинах, обґрунтовується, в чому саме полягає порушення інтересів держави або загроза таким інтересам. Прокурори подають позови в інтересах держави, а не в інте-

ресах підприємства, установи, організації з урахуванням обмежень, передбачених ст. 23 Закону України «Про прокуратуру». Прокурор повинен самостійно визначати й обґрунтовувати у позовній заяві те, в чому конкретно полягає порушення інтересів держави або загроза таким інтересам.

Представницькими повноваженнями щодо протидії корупції наділено декілька спеціально уповноважених суб'єктів у цій сфері. І це логічно, оскільки у випадку виявлення будь-яким спеціально уповноваженим органом у сфері протидії корупції порушень спеціально уповноважений суб'єкт зможе оперативніше звернутися з позовом (заявою) до суду про відновлення прав чи відшкодування шкоди.

Законодавцем проведено межу відповідальності у сфері протидії корупції між спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції – так званій сфері відповідальності цих суб'єктів згідно з їхньою компетенцією, яка повинна стимулювати до активізації боротьби з корупцією кожного спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції, та звітом за конкретні досягнення, результати.

Зокрема, Національне агентство відповідає за загальний стан боротьби з корупцією та координацію у цій сфері, а прокурори – за координацію в сфері корупційної злочинності.

Може постати питання про те, яким чином здійснюватиметься контроль за ефективністю використання коштів на проведення оперативно-розшукових заходів у сфері протидії корупції Рахунковою палатою України, зокрема у випадку встановлення факту їх неефективного використання, хоча обмеження чи скорочення коштів може мати негативний ефект у протидії корупції. На думку автора, ці програми повинні фінансуватися на достатньому рівні.

Законодавством також передбачено обов'язкове стажування працівників Національного бюро, які не мають попереднього досвіду роботи в державних органах на посадах, пов'язаних зі здійсненням оперативно-розшукової діяльності, проведенням досудового розслідування, від шести місяців до одного року з подальшим вирішенням долі співробітника із урахуванням результатів

такого стажування і аж до звільнення з Національного бюро [8, ст. 14]. Такий підхід варто поширити й на інші спеціально упов-

новажені суб'єкти у сфері протидії корупції, адже за його допомогою можна підготувати справді висококваліфіковані кадри.

Список використаних джерел:

1. Гришук В. Формула корупції / В. Гришук // Юридичний вісник України. – 2016. – №№ 1–2 (1070–1071) від 4–21 січня. – С. 6–7.
2. Костенко О.М. Щодо антикорупційного потенціалу «людського фактору», або «камінь, яким зневажили будівничі» / О.М. Костенко // Право України. – 2015. – № 12. – С. 14–21.
3. Навроцький В.О. Розвиток законодавства України про кримінальну відповідальність за корупційні посягання / В.О. Навроцький // Право України. – 2015. – № 12. – С. 37–47.
4. Скулиш Є.Д. Державне бюро розслідувань як спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції / Є.Д. Скулиш // Право України. – 2015. – № 12. – С. 30–36.
5. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – (доповнення до № 51, Ст. 1122).
7. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
8. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 47. – Ст. 2051.
9. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квітня 2012 року // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – №№ 9–10. – Ст. 88.



Юрій ДЬОМІН

ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ

Стаття присвячена проблемам підвищення ефективності боротьби з корупцією в аспекті останніх змін в українському антикорупційному законодавстві та суспільстві. Наведено пропозиції вчених щодо організаційно-правових важелів впливу на це негативне суспільне явище та залучення до вирішення вказаної проблеми фахівців. Внесено пропозицію більш ширше використовувати потенціал органів прокуратури.

Ключові слова: антикорупційне законодавство; Спеціалізована антикорупційна прокуратура; сфера протидії корупції.

Юрій ДЕМИН

ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ

Статья посвящена проблемам повышения эффективности борьбы с коррупцией в аспекте последних изменений в украинском антикоррупционном законодательстве и обществе. Приводятся аргументы ученых в отношении организационно-правовых рычагов влияния на это негативное общественное явление и привлечения для решения указанной проблемы профессионалов. Предлагается больше использовать потенциал органов прокуратуры.

Ключевые слова: антикоррупционное законодательство; Специализированная антикоррупционная прокуратура; сфера противодействия коррупции.

WAYS TO IMPROVE THE EFFICACY OF FIGHTING CORRUPTION

The article is devoted to the issues of improving the efficacy of fighting corruption regarding the last changes in Ukrainian society and in the Ukrainian anti-corruption legislation. The author lists the views of certain scientists on organizational and legal factors of influence this negative social phenomenon and on attraction the professionals to this issue. More wider use of the public prosecution authorities potential is proposed.

Keywords: anti-corruption legislation; Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office; corruption-fighting sphere.

