

АНТИКОРУПЦІЙНІ ЗАХОДИ В УКРАЇНІ: РЕАЛІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ



Ю. В. Дем'янчук

кандидат юридичних наук, докторант кафедри управління, адміністративного права і процесу та адміністративної діяльності Університету державної фіскальної служби України

На сучасному етапі розвитку суспільства і функціонування державного механізму проблема корупції стала актуальною і невідвратною. Криза довіри до держави, її владних структур поглиблюється саме цим негативним фактором, зводить нанівець їх авторитет і громадську активність, сприяє значному послабленню принципу верховенства Закону і цим руйнує основи державності та моралі.

Органи прокуратури України постійно підвищують ефективність діяльності правоохоронних органів у сфері запобігання та протидії корупційним і пов'язаним із корупцією правопорушенням, а також імплементацію положень нового антикорупційного законодавства, що вимагає консолідації зусиль усіх зацікавлених державних органів.

На жаль, реалії сьогодення України доводять, що корупція має всеосяжний характер і з нею потрібно боротися всіма засобами. Борці з корупцією повинні бути максимально мотивовані. Це повинна бути масова боротьба на всіх рівнях. І для цього слід залучати

громадян, оскільки саме громадяни найбільш мотивовані жити в забезпеченій та справедливій країні.

Мета нашої статті полягає у з'ясуванні ефективності механізмів і засобів протидії та запобіганню корупції в Україні сьогодні і виявлення перспективних напрямів протидії такому явищу.

Як відомо, створення правової системи боротьби з корупцією почалося у 1995 р., було продовжено у 1997 р., а із 1998 р. здійснювалося в межах стратегії Президента – «Концепція боротьби з корупцією на період 1998-2005 років». Правова система для боротьби з корупцією ґрунтувалася на великій кількості Законів і нормативно-правових актів; у ряді випадків оцінка дієвості цих правових актів і взаємозв'язку між ними представляла певні труднощі, що частково пояснювалося їх множинністю [8, с. 19].

Нагляд за виконанням цієї антикорупційної стратегії здійснював Координаційний комітет по боротьбі з корупцією, підзвітний Президенту. Окрім того, існував Комітет із питань боротьби з організова-

ною злочинністю і корупцією при Верховній Раді. Кожне галузеве міністерство, наділене повноваженнями щодо здійснення заходів по боротьбі з корупцією, мало відповідні спеціалізовані підрозділи: в Міністерстві внутрішніх справ – Відділ по боротьбі з корупцією Головного управління по боротьбі з організованою злочинністю МВС України; у Службі безпеки України – Головний Департамент по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю «К»; у Державній фіскальній службі – Управління по боротьбі з корупцією і заходам безпеки Податкової поліції. Державна служба також виконувала функції, пов'язані з попередженням корупції серед державних службовців.

Пізніше було створено спеціалізоване управління у складі Прокуратури, що уповноважено займається виключно питаннями корупції і організованої злочинності. Але, незважаючи на те, що Україна має безліч юридичних і стратегічних документів загального характеру, їх ефективна координація, реалізація і вико-

нання залишаються недостатніми [4, с. 55].

Сьогодні прийняття і виконання антикорупційних положень, на наш погляд, вимагають більше уваги приділяти заходам щодо запобігання корупції.

Тобто в найближчому майбутньому Україні слід проаналізувати й розглянути хід реалізації державних заходів по боротьбі з корупцією, що містяться в численних юридичних і стратегічних документах. Такий прозорий і критичний аналіз сприятиме визначенню чітких пріоритетів, зосередженню уваги на їх реалізації та мобілізації широкої суспільної підтримки для здійснення антикорупційних заходів.

У межах цього завдання Україні варто проаналізувати і внести корективи в існуючу інституційну систему з метою впорядкування та зміцнення процесів формування політики та для здійснення координації незалежного органу по боротьбі з корупцією, що відповідає за стратегічні, аналітичні, превентивні і координаційні аспекти боротьби з корупцією.

Важливою умовою ефективного функціонування антикорупційних реформ в Україні є посилення запобіжних заходів за допомогою зміцнення міжвідомчого співробітництва між слідчими органами і правоохоронними органами [1, с. 6; 2, с. 85; 3, с. 133].

Зрозуміло, що боротися з корупцією у всіх державних відомствах одночасно досить складно. Тому варто визначити обмежену кількість державних установ або секторів, де корупція має найбільший прояв і особливо небезпечна. Необхідно реформувати регулятивну та інституційну базу таких відомств, щоби мінімізувати чинники, що сприяють корупції (наприклад, за допомогою обмеження можливостей для довільного прийняття рішень, яким сприяють прогалини в нормативних документах,

посилення внутрішнього контролю, введення попереджувальних дій, найму нових службовців на основі прозорих процедур) [7, с. 69].

Україна криміналізувала у своєму Кримінальному кодексі активну (ст. 369) і пасивну (ст. 368) корупцію в державному секторі.

Окрім того, Закон про боротьбу з корупцією передбачає широку адміністративну відповідальність державних службовців.

Незважаючи на те, що для реального тлумачення і практичної реалізації цих правових текстів необхідно більше інформації, що б привела вищезгадані кримінальні злочини у відповідність із міжнародними стандартами (такими, як Конвенція про корупцію ООН, Конвенція Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію тощо), і що б, зокрема, забезпечили взаємодоповнюваність і гармонізацію відповідних визначень злочинів між адміністративною відповідальністю згідно з Законом про боротьбу з корупцією і Кримінальним кодексом [9, с. 107].

Слід зазначити, що боротьба з корупцією в Україні безумовно відбувається. Однак, згідно з результатами дослідження, проведеного компанією Ernst & Young, кількість українців, які ствердно відповіли на питання: «Чи вважаєте Ви, що хабарництво і корупція поширені у Вашій країні?», зросла з торішніх 55 % до 83 % у 2016 р. [4, с. 57].

До зрушень, що свідчать на користь боротьби з корупцією, можемо віднести, по-перше, мінімізацію участі чиновників у прийнятті рішень, що важливо, оскільки корупція пов'язана саме з людським фактором. По-друге, запроваджуються реєстри нерухомості, тобто оборот майнових прав відтепер під контролем, створено нові антикорупційні органи.

Відтак, формування відбувається повільно, але зрушення є, необхідно розуміти, що нам дісталася

у спадщину закореніла радянська корупція. Комуністична корупція – це спосіб управління, а посткомуністична корупція мало підґрунтя кримінальних ознак. Тому важливо змінити психологію населення, а це набагато складніше.

На сьогодні, як свідчить аналіз правових актів, найефективніший результат у боротьбі з корупцією приносить мінімізація участі чиновників у прийнятті рішень, особливо в держзакупівлі. Зараз уже багато зроблено для ведення електронних торгів, незабаром будуть залучені значні іноземні інвестиції, що не будуть мати корупційної складової [7, с. 70].

Поява нової поліції – це також елемент боротьби з корупцією. Хоча у МВС продовжують існувати два інститути – старий і новий, але відбувається поступове заміщення флагмана. Відбувається воно повільно у зв'язку з нестачею ресурсів у держави, але добре те, що все-таки ці процедури відбуваються.

Досвід багатьох країн свідчить, що саме суспільство, зацікавлене в подоланні корупції, є головною силою у виявленні корупційних правопорушень та прийнятті ефективних антикорупційних заходів. Аналіз статей засобів масової інформації, окремих заяв громадян, представників громадських організацій, проведення антикорупційних акцій, як показує практика, можуть бути досить ефективні [8, с. 19].

Варто навести низку прикладів розміщених у ЗМІ реальних фактів боротьби з корупцією у 2016 р.:

- СБУ затримала суддю Волноваського суду на хабарі (23.02.2016 р.);
- у Дніпрі СБУ затримала на хабарі поліцейського-викрадача (19 лютого 2016 р.);
- у Слов'янську СБУ затримала на хабарі п'ятеро працівників карного розшуку (3 лютого 2016 р.);
- СБУ затримала на хабарі керівника Держгеокадастру од-

ного з районів Донецької області (27.10.2016 р.);

- у Маріуполі СБУ викрила корупційну схему в міграційній службі (3.03.2016 р.).

У зв'язку з цим важливого значення набуває розвиток системи цивільного контролю за антикорупційною діяльністю тих органів, на які безпосередньо покладено обов'язок боротьби з корупцією. Таким чином, особливу роль у цьому процесі повинні відігравати політичні партії та об'єднання громадян, засоби масової інформації, представницькі органи влади і, звичайно ж, окремі громадяни.

Правоохоронні структури, а в основному Служба безпеки України, показують реальний результат. Більше п'ятиста осіб уже притягли до кримінальної відповідальності, 490 осіб із цієї кількості вже засуджені. Здається, що це дуже значна цифра, але масштаби корупції великі на всіх рівнях.

Таким чином, можемо зазначити, що антикорупційні заходи в Україні відбуваються, та з метою їх пришвидшення й ефективності вважаємо за необхідне:

- удосконалити систему обов'язкового розкриття відомостей про активи для вищих державних службовців усіх гілок влади (виконавчої, законодавчої та судової), а також законодавство про конфлікт інтересів, що повинні поширюватись на членів парламенту і бути доступні для громадськості. Забезпечити, щоб контроль за виконанням цих норм був доручений незалежному відомству, можливо, підлеглому антикорупційному комітету. Одночасно розглянути і конкретизувати положення Закону про боротьбу з корупцією про отримання подарунків;

- відновити і оприлюднити Кодекс поведінки або інші аналогічні правила поведінки державних службовців. Підготувати і повсюдно поширити комплексні практичні керівництва для державних

службовців про корупцію, конфлікт інтересів, етичні норми, санкції і донесенні про корупцію;

- ужити заходів щодо захисту працівників державних установ та інших юридичних організацій від дисциплінарних стягнень та утисків у разі обґрунтованих повідомлень ними про підозрілу практику у своїх відомствах правозастосовним органам або органам прокуратури за допомогою прийняття законодавства або нормативних документів про захист свідків або «осіб, які повідомляють про факти порушень» і проведення громадської (або внутрішньої) кампанії із метою інформування державних службовців про такі заходи;

- удосконалити систему внутрішніх розслідувань у разі виникнення підозр у скоєнні злочинів корупції або отримання повідомлення про дані злочини. Необхідно створити окреме незалежне відомство, можливо, в загальній системі державної служби, що відповідає за розслідування скарг про корупцію, дисциплінарне виробництво необхідно проводити відповідно до міжнародних стандартів і надати можливість обвинуваченому захистити себе;

- переглянути нормативно-правову систему оподаткування на предмет скорочення стимулів до ухилення від податків і скоротити можливості для прийняття довільних рішень посадовими особами фіскальних органів. Гарантувати, що повноваження, необхідні для підтримки ефективної фіскальної та митної адміністрації, будуть у належній мірі поважати права громадян;

- зміцнити співпрацю із громадянським суспільством у сфері боротьби з явищами корупції, включаючи зміцнення зв'язків з університетськими програмами, різними діловими колами в питаннях боротьби з корупцією та етики для посилення моніторингу у громадянському суспільстві і розши-

рення можливостей навчання та проведення досліджень у цій галузі;

- у сфері доступу до інформації та «відкритого уряду» розглянути можливість створення незалежної служби Уповноваженого з інформаційних питань для отримання скарг відповідно до Закону про інформацію, проведення розслідувань та підготовки звітів і рекомендацій. Розглянути можливість прийняття Закону про участь громадськості, що дасть громадянам можливість використовувати інформацію для здійснення впливу на рішення уряду. Розглянути можливість унесення змін у законодавство про наклеп, розширивши сферу журналістських розслідувань;

- забезпечити, щоб компетентні органи, які проводять розслідування і здійснюють судове переслідування злочинів корупції, мали у своєму розпорядженні необхідний досвід в області фінансових питань (або за рахунок найму фінансових експертів і аудиторів, або за рахунок забезпечення повного співробітництва відповідних експертів в інших державних відомствах).

На офіційному сайті Міністерства юстиції України зазначено, що «основним законодавчим актом, що регулює питання запобігання і протидії корупції, є Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції». При його розробці планувалося, що Закон буде рамковим, міститиме лише основні принципи, відповідно до яких будуть ухвалені інші Закони, що визначатимуть, як функціонуватиме антикорупційний механізм держави. Однак більшість цих принципів так і не здобули свого подальшого розвитку в інших актах законодавства.

Із іншого боку, до рамкового Закону були включені норми, що досить детально врегульовують окремі інститути, наприклад, спеціальну перевірку чи декларування доходів, майна, витрат та зобов'язань

фінансового характеру публічних службовців, що спотворило первісну ідею рамкового Закону».

Міністерство юстиції України, у свою чергу, вважає, що «законодавче врегулювання проблеми превентивного антикорупційного механізму можна вирішити двома шляхами:

1) ревізія рамкового Закону та ухвалення пакета спеціальних додаткових Законів, кожен з яких би регламентував функціонування одного чи декількох інститутів;

2) ухвалення нового Закону, що б забезпечив комплексне регулювання діяльності усієї системи із запобігання корупції» [9, с. 110].

Аналіз Закону України «Про заходи запобігання і протидії корупції» дозволяє стверджувати, що обидва запропоновані Міністерством юстиції шляхи мають певні переваги, але, на нашу думку, доцільним стане ухвалення нового Закону, в якому буде визначено

системно всі основні механізми запобігання корупції, у тому числі в частині інституційного забезпечення. При цьому ключовим елементом такої системи, що поєднує всі інструменти запобігання корупції, має стати спеціалізований антикорупційний орган, який здійснюватиме формування політики, моніторинг та координацію її реалізації, а також контроль за дотриманням антикорупційного законодавства.

Корупція в Україні набула масштабного характеру і стала повсякденним явищем у нашому житті. Окрім цього, сучасна корупція має виражений політичний підтекст. Перш за все, під корупцією розуміється отримання хабарів державними службовцями, продажність чиновників, зловживання владою та посадовим становищем заради особистого збагачення.

Прийнятий антикорупційний Закон передбачає механізми за-

побігання та виявлення корупції і повинен стати основним важелем для боротьби з корупцією в Україні. Таким чином, можна констатувати, що формально органи по боротьбі з корупцією створені, однак реальної взаємодії між ними поки що немає. Задекларовані владою антикорупційні реформи відбуваються досить повільно, існують тільки на папері. Відсутня воля прийняття політичних рішень для боротьби з корупцією. Отже, для ефективної протидії корупції вважається за необхідне внесення ряду змін до законодавства, а також ефективна імплементація вже діючих вимог.

Тільки при наявності справжньої волі до боротьби з корупцією, в умовах подальшого тиску громадянського суспільства і західних партнерів антикорупційна реформа має шанси на подальший прогрес та успіх. ■

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Блажівський Є. М. Координаційна діяльність органів прокуратури України у сфері протидії злочинності та корупції / Вісник Національної академії прокуратури України. – 2013. – № 2. – 5-9 с.
2. Гвоздецький В. Д. Теоретичні концепції запобігання і протидії корупції в Україні та їх розвиток / Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. – 2012. – № 4. – 82-87 с.
3. Заросило В. О. Визначення загальної схеми корупційних процесів та напрями запобігання і протидії корупції / Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. – 2012. – № 5. – 133-135 с.
4. Карпенко М. І. Сучасні ознаки корупційної злочинності та їх зміст / М. І. Карпенко, В. В. Пашковський // Юридична наука. – 2013. – № 5. – 54-61 с.
5. Линник А. В. Інформаційне забезпечення координації прокурором діяльності правоохоронних органів у сфері протидії корупції / Вісник прокуратури. – 2013. – № 8. – 159-164 с.
6. Позняк Н. П. Адміністративні корупційні правопорушення, або Особливості адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення / Фінансовий контроль. – 2013. – № 6. – 24-26 с.
7. Скулиш Є. Д. Державне бюро розслідувань як спеціально уповноважений суб'єкт протидії корупції / Вісник Національної академії прокуратури України. – 2013. – № 3. – 68-72 с.
8. Ударцов Ю. В. Протидія корупції та організованій злочинності в умовах змін законодавства / Вісник прокуратури. – 2013. – № 7. – 18-24 с.
9. Ярошенко О. Д. Предмет юридичних складів злочинів, передбачених статтею 369 Кримінального кодексу України в аспекті його відповідності визначенню, що дається у Кримінальній конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією / Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2013. – № 7. – 105-112 с.