

*Маркєєва Оксана Дмитрівна –*  
в.о. Керівника Департаменту з питань  
діяльності правоохоронних органів Апарату  
Ради національної безпеки і оборони  
України

## **Подолання корупції в Україні: проблемні питання**

*У статті висвітлено недоліки сучасної антикорупційної політики держави та визначено складові подолання корупції в Україні.*

Ситуація, що склалася у сфері протидії корупції в Україні, є складною та суперечливою. Сьогодні бракує єдиної скоординованої державної політики боротьби з корупцією, чіткого та узгодженого бачення шляхів досягнення цієї мети.

Низький рівень координації суб'єктів боротьби з корупцією, їх чисельність та слабка співпраця з громадськістю призводить до розпорошеності антикорупційних зусиль державних органів. Традиційний підхід до боротьби з корупцією лише репресивними засобами жодним чином не протидіє існуванню корупції та не впливає на її розвиток. Практично не здійснюються профілактичні заходи щодо запобігання корупції.

Аналіз стану протидії корупційним проявам, багаточисленні соціологічні і кримінологічні опитування та інтерв'ювання, на жаль, доводять, що в Україні не проводиться послідовних кроків з формування єдиної антикорупційної політики, зокрема у сфері запобігання та переслідування корупціонерів та їх протиправної діяльності.

Певною спробою сформувати відповідну антикорупційну політику можна вважати схвалену 11 вересня 2006 року Президентом України Концепцію подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності” [1], яка відповідає європейським стандартам, має здебільшого превентивне спрямування і містить основні напрями подолання цього явища по сферах державного управління.

Механізм реалізації Концепції мав бути прописаним у детальному урядовому Плані, але такий План заходів з подолання корупції був затверджений лише через 11 місяців, 15 серпня 2007 року після неодноразових нагадувань з боку Президента України [2].

Разом з тим, цей запізнений стратегічний документ не позбавлений цілої низки недоліків. Заходи, передбачені в ньому, недостатньо конкретно сформульовані, нечітко визначені терміни їх виконання, не передбачено створення механізмів запобігання корупції по сферах економіки та державного управління, зокрема: в енергетиці, податковій системі. Концептуальним недоліком Плану є те, що по більшості запланованих заходів не передбачено прийняття відповідних управлінських рішень, не визначено механізмів моніторингу та контролю за їх виконанням.

Державним органом, відповідальним за реалізацію Плану, визначено Міністерство внутрішніх справ України, що не відповідає превентивній концепції.

У свою чергу, Президент України 31 серпня 2007 року на Координаційній нараді правоохоронних органів у Генеральній прокуратурі України проголосив десять Антикорупційних ініціатив, які почасти дублюють положення Концепції та вже затвердженого Урядом Плану заходів по її реалізації. Але вони, на жаль, не знайшли свого оформлення у вигляді відповідного нормативно-правового акту,

водночас з цим, Секретаріат Президента здійснює організаційні заходи, спрямовані на втілення даних Ініціатив.

Навіть з такого прикладу можна зрозуміти, що антикорупційна політика не стала невід'ємною складовою загальної і всеохоплюючої внутрішньої політики держави, спрямованої на забезпечення конституційних прав і свобод громадян, захист їхніх інтересів та державної безпеки від загроз, пов'язаних з корупційною діяльністю. Антикорупційні заяви політиків розглядаються лише як складова політичної і зручної на даний час гри, оскільки протягом останніх років реальних кроків, спрямованих на подолання корупції, українська влада не вживала.

Неадекватно загрозі поширення корупції в Україні вирішуються й питання законодавчого забезпечення запобігання і боротьби з корупцією. Світова практика давно йде шляхом суворого кримінального переслідування корупційної діяльності як небезпечних злочинів. Лише в Україні корупція розглядається як адміністративне правопорушення, що карається накладенням штрафу і у крайньому випадку – відстороненням від роботи. Такий стан справ негативно сприймається Радою Європи, ЄС, Організацією економічного співробітництва та розвитку. Це також суперечить міжнародним зобов'язанням України.

Україна є учасницею Кримінальної конвенції Ради Європи проти корупції та Додаткового протоколу до Кримінальної конвенції проти корупції, Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією, Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності, Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції (Резолюція ООН від 31 жовтня 2003 р.). Наведені документи встановлюють зобов'язання для країн розробляти та запроваджувати різноманітні запобіжні заходи, криміналізувати делікти у сфері корупційної діяльності, розширяти застосування оперативно-розшукових заходів під час виявлення учасників і посібників корупційного кола і злочинної змови.

З метою реалізації положень зазначених міжнародно-правових актів Президентом України було внесено до Верховної Ради України минулого скликання проекти законів України “Про засади запобігання та протидії корупції”, “Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відповідальності за корупційні правопорушення”, “Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень”. Ці документи прийнято Верховною Радою України минулого скликання лише у першому читанні.

У свою чергу, проблема подолання корупції в Україні, як явища і злочинної діяльності, детермінується таким чинником, як депутатська недоторканність. Тому, насущна ініціатива Президента України щодо скасування депутатської недоторканності на сьогодні, як ніколи раніше, потребує свого законодавчого втілення. Тим більше, що Група GRECO та Стамбульський план дій рекомендують переглянути систему імунітетів таким чином, щоб забезпечувати більш швидкий процес прийняття рішень про позбавлення недоторканності.

Але первинно основними детермінантами відсутності прогресу у питаннях подолання корупції є нестабільність політичних інститутів, низький рівень правової культури, відсутність єдиного центру вироблення рішень у питаннях антикорупційної політики.

Неадекватно загрозі відбувається процес удосконалення законодавства щодо зниження рівня корупції в судовій сфері. Наявна відчутна проблема і стосовно адміністративного та кримінального переслідування корупційної діяльності та самих корупціонерів. Це, на наш погляд, неадекватність правових інструментів та засобів, наявних у правоохоронних органах, масштабам поставленого завдання щодо боротьби з корупцією, зокрема у середовищі високопосадовців.

Оперативні підрозділи правоохоронних органів (у першу чергу, МВС України, СБ України) позбавлені права використовувати наявні оперативні сили, засоби і методи у протидії поширенню корупції в Україні. Особливо руйнівний вплив мало

внесення (“негайно” у різдвяний період 2001 року) змін до Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність” [3]. Цим були суттєво звужені завдання оперативно-розшукової діяльності та обмежено їх лише пошуком і фіксацією фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України.

Ще одним чинником, який перешкоджає протидії корупційній діяльності, є, на наш погляд, відсутність у Кримінально-процесуальному кодексі норм щодо можливості застосування правоохоронними органами “поліцейських провокацій”, зокрема, “провокації хабара”. За свідченнями відомого міжнародного експерта у сфері протидії корупції Бертрана де Спевіля, які він оприлюднив на круглому столі у Міністерстві юстиції України 15 січня 2008 року, присвяченому вибору моделі антикорупційного органу, у США і Європі близько 70 % обвинувачень у хабарництві посадових осіб ґрунтуються саме на результатах таких поліцейських операцій.

Ще одним принциповим питанням, що потребує вирішення, є вкрай низький рівень забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, тобто у виявленні, попередженні, припиненні, розкритті або розслідуванні злочинів, а також – у судовому розгляді кримінальних справ. Прийняті ще у 1993 році закони України “Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві” [4] та “Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів” [5] не виконуються та не підкріплені відповідними державними програмами і належним фінансуванням.

Необхідно наголосити також і на недоліках інституційного забезпечення протидії корупції. Досі в державі відсутня спеціалізована державна установа, що мала б відповідати за формування та реалізацію єдиної державної антикорупційної політики. Де-факто цю політику формує Президент України, але основні пропозиції мав би формувати Кабінет Міністрів України. У середовищі управлінців наявна інерція у сприйнятті цієї проблеми, оскільки практично всі питання, пов’язані з розробкою антикорупційних заходів, покладаються на МВС України, яке спроможне забезпечити лише вузький сегмент – репресивну складову цих заходів, що позначається на якості роботи в цілому.

З точки зору законодавства, роль органу з формування антикорупційної політики могла б відігравати Рада національної безпеки і оборони України. Так, РНБО України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України, зокрема: у питаннях боротьби з корупцією і організованою злочинністю, як це випливає з Указу Президента від 08.02.2005 № 208 [6]. Тому Апарат Ради готує для розгляду РНБО України питання щодо організації роботи з виявлення загроз національним інтересам і національній безпеці, визначення шляхів та засобів їх відвернення і нейтралізації щодо пріоритетів державної політики у сфері національної безпеки і оборони України. У повній мірі це стосується й питань боротьби з корупцією.

Рада національної безпеки і оборони України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади із реалізації Стратегії національної безпеки України, пріоритетами якої є й питання подолання корупції та організованої злочинності. Крім цього, стратегічними пріоритетами політики національної безпеки є реформування інститутів сектору безпеки, зокрема правоохоронних органів, з метою забезпечення їхньої готовності до виконання завдань боротьби з корупцією та організованою злочинністю, а також прискорення реалізації судової реформи на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів.

Рада національної безпеки і оборони України вживає і практичних заходів щодо мінімізації корупціогенності українського суспільства. Так, рішенням РНБО України від 25 листопада 2005 року, введеним у дію Указом Президента України від 28.12.2005 № 1865, створено Міжвідомчу комісію Ради національної безпеки і

оборони України з комплексного вирішення питань у сфері боротьби з корупцією [7].

Протягом січня-березня 2006 року було проведено два засідання Міжвідомчої комісії, на яких розглянуто питання прийняття антикорупційної стратегії та усунення корупційних чинників, що сприяють контрабанді м'ясопродуктів. Подані конкретні пропозиції з кола означених питань до Уряду, які були фактично проігноровані. З того часу склад комісії не поновлювався та її роботу було призупинено.

Розуміючи нагальну проблему, пов'язану з дисфункцією комісії, на початку 2008 року Президентіві України були подані пропозиції щодо відновлення діяльності Міжвідомчої комісії за принципом затвердженого постійного складу, за посадами. Відхід від затвердження персонального складу дозволить уникнути тривалих перерв у роботі комісії, спричинених кадровими змінами.

Однак, слід зазначити, що Рада національної безпеки і оборони України та зазначена Комісія є колегіальними органами, що значно уповільнює темпи роботи. Крім того, порядок прийняття саме колегіальних рішень, а у Міжвідомчій комісії ще й рекомендаційного (не зобов'язуючого) характеру слугує певним демпфером для прийняття принципових і непопулярних рішень.

Іншою складовою проблеми інституційного забезпечення є розпорошеність функції боротьби з корупцією між правоохоронними органами. Так, Згідно із Законом України "Про боротьбу з корупцією" [8], протидію здійснюють відповідні підрозділи:

- Міністерства внутрішніх справ України;
- податкової міліції;
- Служби безпеки України;
- органів прокуратури України;
- Військової служби правопорядку у Збройних силах України;
- інші органи і підрозділи, що створюються для боротьби з корупцією відповідно до чинного законодавства.

Відсутність чіткої галузевої спеціалізації у цій сфері має системні недоліки. Так, за оцінками моніторингу Групи GRECO, що містяться у звіті по Україні, прийнятому на 32-й сесії цієї організації (Страсбург, 19 – 23 січня 2007 року): "Правоохоронна система України складається з декількох установ, залучених до розслідування корупційних правопорушень. Ця система не тільки є нечіткою щодо того, хто що робить, вона також містить ризик дублювання дій і ускладнює проведення спільної політики боротьби з корупцією. Більше того, правова основа корупційних злочинів не є уніфікованою з іншим кримінальним законодавством, і процедура адміністративної відповідальності за корупційні діяння є на практиці важкою для виконання багатьма залученими органами. Необхідним є проведення заходів з підвищення професіоналізму правоохоронних органів та їх спеціалізації на розслідуванні фактів корупції. Більше того, існує потреба у системі вилучення у порушників доходів, одержаних злочинним шляхом".

Практично відсутня і міжвідомча взаємодія з питань запобігання та боротьби з корупцією. До цього часу, не дивлячись на надзвичайну актуальність проблеми подолання корупції та постійну критику на адресу правоохоронних органів, це питання не стало предметом постійної уваги з боку Кабінету Міністрів України. Не здійснено розмежування компетенції між підрозділами правоохоронних органів, що здійснюють боротьбу з корупцією. Є недоліки у правовому регулюванні підслідності у кримінальних справах про злочини з ознаками корупційних діянь.

Системні вади притаманні й оцінці ефективності боротьби з корупцією. Застосування застарілих форм статистичної звітності про результати роботи, заснованої виключно на кількісних показниках, критерії оцінки роботи, що ґрунтуються на кількості складених протоколів про корупцію, спотворює реальну

картину стану правопорядку та підриває довіру населення до правоохоронних та судових органів.

Проблемним є тривалий розгляд судами справ про корупційні правопорушення, значна частина яких взагалі залишається нерозглянутими. Аналіз статистики та судової практики розгляду кримінальних справ про корупційні злочини, особливо хабарництво, свідчить про стійку тенденцію пом'якшення покарань та незастосування судами покарання у вигляді позбавлення волі.

Аналіз результатів діяльності правоохоронних органів свідчить про зниження їх активності у сфері протидії корупції.

За даними Генпрокуратури спостерігається суттєве зниження показників по виявленню злочинів у сферах приватизації (– 2,6 %), АПК (– 15,3 %), на об'єктах ПЕК (– 11,7 %), а за видами злочинів – у сфері службової діяльності (на 5,2 %), з них:

- зловживання владою або службовим становищем (– 15,4 %);
- перевищення влади або службових повноважень (– 23,5 %);
- хабарництво (– 8,0 %).

Особливе занепокоєння викликає сучасний стан боротьби з корупцією високопосадовців.

Як і раніше зусилля правоохоронних органів зосереджені на виявленні корупційних правопорушень серед найнижчої ланки суб'єктів корупційного законодавства: депутатів місцевого рівня, державних службовців 5 – 7 категорій, місцевого самоврядування, райдержадміністрацій. Питома вага цієї категорії осіб, притягнутих до відповідальності в 2007 році, складає 70,4 %.

За даними Генпрокуратури, у 2007 році лише органами внутрішніх справ викрито 4 факти корупційних діянь щодо трьох корупціонерів цього рівня, один із яких притягнутий до адміністративної відповідальності за корупційні діяння двічі. У вересні 2007 року Службою безпеки України складено протокол про корупційні діяння щодо першого заступника Міністра юстиції України Бондика В.А.

Іншими правоохоронними органами не викрито жодного держслужбовця 1 – 2 категорій.

У попередні роки до адміністративної відповідальності за корупційні діяння притягнуто державних службовців 2 категорії відповідно: у 2003 р. – 1; 2004 р. – 1; у 2005 р. – 5; у 2006 р. – 6. Державні службовці першої категорії за корупційні діяння у вказані періоди до адміністративної відповідальності не притягалися.

Слід відзначити вкрай низьку результативність боротьби з корупцією у м. Києві, де зосереджені всі вищі органи влади, якими ухвалюються всі рішення у сферах державного управління, економіки, насамперед щодо розподілу фінансових, матеріальних та інших ресурсів.

Так, згідно з проведеним нами аналізом, питома вага осіб, притягнутих до відповідальності за корупційні дії, виявлених за матеріалами центральних правоохоронних органів та їх місцевих представництв (м. Київ), є найнижчою в державі та становить 1,73 %. У той же час, цей показник правоохоронних органів у Вінницькій та Хмельницькій областях становить майже по 4 % від загальної кількості притягнутих до адміністративної відповідальності по країні.

У 2007 році не приділялося належної уваги проблемі відшкодування збитків, заподіяних корупційними діяннями. Так, за даними Генпрокуратури із 1 млн. грн. збитків у відповідних адміністративних справах добровільно та за позовами прокурорів відшкодовано майже половину. Не кращим є стан справ із забезпеченням відшкодування збитків у справах про злочини з ознаками корупційних діянь. Із 20,4 млн. грн. збитків відшкодовано лише понад третину (7,6 млн. грн.), хоча, за даними Генпрокуратури, показники відшкодування, у порівнянні з минулим роком, поліпились на 260 % (відшкодовано добровільно на 212,6 % за позовами прокурора – на 33 %).

Таким чином, зважаючи на все перелічене, діяльність правоохоронних органів у сфері протидії корупції не можна визнати адекватною стану, тенденціям розвитку та масштабам її поширення в країні.

Враховуючи такий стан боротьби з корупцією, Президентом України видано Указ від 28 березня 2008 року № 276/2008 “Про додаткові заходи щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, громадського порядку та посилення боротьби зі злочинністю” [9]. Статтею 6 цього Указу доручається СБ України, МВС України, іншим правоохоронним органам “забезпечувати здійснення скоординованих додаткових заходів, спрямованих на боротьбу з корупційними діяннями, вчиненими службовими особами, що займають відповідальне, чи особливо відповідальне становище, а також викриття організованих злочинних угруповань, які, зокрема:

- використовують корупційні зв’язки при здійсненні операцій з державною власністю, проведенні закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти;
- діють у сфері видобування, переробки і транспортування нафти, природного газу і нафтопродуктів;
- займаються організацією нелегальної міграції, торгівлі людьми, в тому числі з використанням міжрегіональних та міжнародних зв’язків;
- причетні до незаконного відшкодування податку на додану вартість, незаконного обігу наркотичних засобів”.

Найбільшим недоліком впровадження ефективної антикорупційної політики є відсутність інституції, що могла б здійснювати ефективне запобігання корупції або координувати цю діяльність. Йдеться про здійснення антикорупційної експертизи чинного законодавства, проектів законів та нормативно-правових актів, забезпечення заходів з підвищення доброчесності державних службовців, здійснення масштабних перевірок даних (декларацій) щодо доходів і видатків. Масштаби поширення корупції диктують необхідність впровадження у кожному державному органі підрозділів з антикорупційних розслідувань, інтегрованих у централізовану мережу.

У зв’язку з викладеним першочерговими завданнями у сфері проблем протидії корупції є такі:

1. Створення у відповідності до Концепції реформи кримінальної юстиції України, затвердженої Указом Президента України від 08 квітня 2008 року № 311/2008 спеціалізованого антикорупційного органу з повноваженнями проведення досудового розслідування та координації [10].

Американська Асоціація юристів спільно з Антикорупційною мережею ОЕСР наприкінці 2007 року запровадили для України проект “Розвиток спеціалізованих служб по боротьбі з корупцією в Україні”, за кошти якого можливо вже сьогодні розпочати підготовку відповідних спеціалістів, розробку нормативної бази новостворюваного органу. Учасниками проекту є Апарат РНБО України, Секретаріат Президента України, Національна комісія з утвердження демократії та верховенства права.

2. Посилення повноважень Міністерства юстиції України у сфері запобігання корупції відповідно до Указу Президента України від 01 лютого 2008 року № 80/2008 “Про деякі заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної антикорупційної політики” [11]. Йдеться, зокрема, про здійснення системного аналізу вад законодавства, що сприяють корупції, антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, співпраці з громадськістю.

3. Посилення координуючої функції Ради національної безпеки і оборони України.

Підготовку рекомендацій для РНБО України у питанні створення та функціонування спеціалізованого антикорупційного органу, забезпечення системної превенції корупції, координації (організації взаємодії) і контролю за діяльністю державних і правоохоронних органів у сфері протидії корупції, удосконалення їх організаційно-

штатних та управлінських структур пропонується покласти на Міжвідомчу комісію Ради національної безпеки і оборони України з комплексного вирішення проблем у сфері боротьби з корупцією.

4. Невідкладне прийняття дієвого антикорупційного законодавства та розробка законопроекту “Про внесення змін і доповнень до Кримінально-процесуального кодексу України”.

5. Вдосконалення Плану заходів Кабінету Міністрів України щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності”.

6. Посилення запобігання корупції в судах та правоохоронних органах відповідно до Указу Президента України від 11 квітня 2008 року № 328/2008 “Про деякі заходи щодо запобігання корупції в судах та правоохоронних органах” [12]. Зокрема, Указ передбачає заборонити надання благодійної допомоги на потреби судів та правоохоронних органів і передбачити бюджетні видатки для ефективної діяльності цих органів.

### **Список використаних джерел**

1. Указ Президента України “Про Концепцію подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності” // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 37.
2. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2007 року № 657-р. “Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності” на період до 2010 року” // Уряд. кур’єр. – 2007. – 4 вер.
3. Закон України від 18 лютого 1992 року “Про оперативно-розшукову діяльність” // Відомості Верховної Ради. – 1992. – № 22.
4. Закон України від 23 грудня 1993 року “Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві” // Відомості Верховної Ради. – 1994. – № 11.
5. Закон України від 23 грудня 1993 року “Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів” // Відомості Верховної Ради. – 1994. – № 11.
6. Указ Президента України від 8 лютого 2005 року № 208 “Про деякі питання організації діяльності Ради національної безпеки і оборони України” // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 8.
7. Указ Президента України від 28 грудня 2005 року № 1865 “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 листопада 2005 року “Про утворення Міжвідомчої комісії Ради національної безпеки і оборони України з комплексного вирішення проблем у сфері боротьби з корупцією” // Офіц. вісн. Президента України. – 2005. – № 52.
8. Закон України від 5 жовтня 1995 року “Про боротьбу з корупцією” // Відомості Верховної Ради. – 1995. – № 34.
9. Указ Президента України від 28 березня 2008 року № 276/2008 “Про додаткові заходи щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, громадського порядку та посилення боротьби зі злочинністю” // Офіц. вісн. Президента України. – 2008. – № 8.
10. Указ Президента України від 08 квітня 2008 року № 311/2008 “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року “Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів” <www.rada.gov.ua>.
11. Указ Президента України від 01 лютого 2008 року № 80/2008 “Про деякі заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної антикорупційної політики” // Офіц. вісн. Президента України. – 2008. – № 5.
12. Указ Президента України від 11 квітня 2008 року № 328/2008 “Про деякі заходи щодо запобігання корупції в судах та правоохоронних органах” <www.rada.com.ua>.

*The article is devoted to the defects of the modern state anticorruption policy; the components of the corruption overcoming in Ukraine are determined.*