

Машковська Ірина Леонідівна –
науковий співробітник Міжвідомчого НДЦ з
проблем боротьби з організованою
злочинністю при РНБО України

Антикорупційні ініціативи та шляхи їх реалізації в Україні

У статті розглядаються питання впливу корупції на суспільство та державу, аналізуються заходи та ініціативи щодо запобігання корупційним проявам.

В Україні корупція є однією з проблем, що потребують невідкладного вирішення. Вона становить значну загрозу демократії, реалізації принципу верховенства права, соціальному прогресу, національній безпеці, становленню громадянського суспільства.

Слід зазначити, що як серед українських учених-правознавців, так і серед практиків не існує чіткого визначення поняття корупції. Основні підходи до розуміння корупції можна звести до наступного: це підкуп-продажність державних службовців; зловживання владою або посадовим становищем, здійснене з певних особистих інтересів; використання посадових повноважень, статусу посади, а також її авторитету для задоволення особистого інтересу або інтересів третіх осіб; а також як елемент (ознака) організованої злочинності.

Нормативно-правові акти України не дають єдиного визначення поняття корупції. Так, у Законі України “Про боротьбу з корупцією” наводиться таке формулювання: “під корупцією в цьому Законі розуміється діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, направлена на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг” [1]. У науковій літературі можна зустріти й інші дефініції цього поняття. Російські науковці – дослідники даного явища, наприклад, пропонують наступне визначення: корупція – це діяння, що включають зловживання владою, службовим становищем чи повноваженнями на користь певної особи, групи осіб чи організації.

Згідно Антикорупційного Інтернет-видання “Корупція в Україні”, корупцію можна розглядати як різновид соціальної корозії, що роз’їдає та руйнує органи державної влади, державу і суспільство в цілому [2]. У правовому відношенні корупція становить сукупність різних за характером та ступенем суспільної небезпеки, але єдиних за своєю суттю корупційних діянь, інших правопорушень (кримінальних, адміністративних, цивільно-правових, дисциплінарних), а також порушень етики поведінки посадових осіб, які пов’язані з учиненням цих діянь.

Корупція є не стільки кримінологічною та правовою проблемою, скільки соціально-політичною. Вона містить у собі величезну руйнівну силу як для правоохоронних органів, що здійснюють боротьбу з цим явищем, так і для держави в цілому. Це обумовлює потребу глибокого вивчення цього явища з метою всебічного утримання процесу в певних рамках, що забезпечують дієздатність органів державної влади. Корупцію провокують і підтримують не порядок в економіці, повільність і незавершеність реформ. Та економічні реформи як слід і не підуть, якщо на їхньому шляху стоїть особистий корисливий інтерес чиновників.

Ми вбачаємо, що корупція – це складне соціальне явище (а за своєю суттю асоціальне, аморальне і протиправне), що негативно впливає на всі аспекти

політичного і соціально-економічного розвитку суспільства і держави. Воно полягає як у протиправних діях (бездіяльності), так і неетичних (аморальних) вчинках. Воно виникає в процесі реалізації владних відносин уповноваженими на це особами, які використовують надану їм владу для задоволення особистих інтересів (інтересів третіх осіб), а також для створення умов здійснення корупційних діянь, приховування цих дій та сприяння їм [3].

Зважаючи на гостроту проблеми в Україні вжито ряд заходів щодо запобігання корупції. Прийнято низку антикорупційних актів, а саме: Національну програму боротьби з корупцією, затверджену Указом Президента України від 10 квітня 1997 р. № 319/97, закони України “Про державну службу” від 16 грудня 1993 р. № 3723-ІХ, “Про боротьбу з корупцією” від 5 жовтня 1995 р. № 356/95-ВР, “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” від 30 червня 1993 р. № 3341-ІІ та інших нормативно-правових документів.

Пленумом Верховного Суду України було розглянуто питання щодо визначення суб’єктів корупції, що було роз’яснено у Постанові від 25 травня 1998 р. № 13 “Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов’язані з корупцією”.

Варто зазначити, що серед усіх документів найліпшу оцінку від міжнародних і вітчизняних експертів отримала Національна Програма боротьби з корупцією, відома під назвою “Чисті руки”, яка була розроблена Міністерством юстиції України у 1997 році. На жаль, сьогодні можна констатувати, що ситуація залишилася досить складною і неоднозначною, тому що Програма до цього часу не виконана.

Метою ж цієї нереалізованої Програми було створення передумов для боротьби з корупцією, тому заходи її носили переважно профілактичний характер.

На сьогодні проблема корупційних діянь залишається досить актуальною. Президент України наголошує, що нині боротьба з корупцією має хаотичний, вибірковий, а інколи декларативний характер. Уряд та законодавча гілка влади не забезпечують захищеність населення від корупційних проявів. Причина – відсутність системи протидії корупції.

У 2006 році Глава держави підписав Указ, яким затвердив Концепцію подолання корупції в Україні під назвою “На шляху до доброчесності” на період до 2010 року (розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2007 р. № 657–р.). На виконання цього Указу Кабінет Міністрів України лише через рік затвердив заходи щодо реалізації зазначеної Концепції. Також кроки Президента України у боротьбі з корупцією не були підтримані Верховною Радою України: до Парламенту було внесено три законопроекти, які не були прийняті.

Незважаючи на те, що в Україні існує понад 70 антикорупційних нормативних документів, зокрема 12 законів, з яких 2 – не набрали чинності, 12 постанов Уряду, аналіз виконання цих документів свідчить, що кінцева мета – подолання корупції не досягнута.

Аналіз виконання антикорупційного законодавства свідчить про подальше поширення корупції в суспільстві. Ситуація ускладнюється тим, що корупціонерами стають не лише рядові чиновники та їхні безпосередні керівники, а й працівники правоохоронних органів. За даними загальнонаціонального соціологічного опитування 67 % українців вважають, що упродовж 2007 року вони були в тій чи іншій формі безпосередньо втягнуті в корупційні дії через неможливість вільної реалізації права на освіту, медичне обслуговування, зайняття підприємницькою діяльністю, захист у судах та правоохоронних органах тощо.

Зважаючи на такі загрозливі тенденції поширення корупції в Україні, на офіційному Інтернет-видавництві Президента України висунуто ряд антикорупційних ініціатив, а саме:

1. Скасувати недоторканість депутатів і суддів.

2. Запровадити щорічне декларування доходів та видатків осіб, які займають посади в органах державної влади, державних службовців, працівників правоохоронних, податкових та митних органів, суддів та членів сімей цих посадовців.

3. Відокремити бізнес від влади.

4. Створити єдиний антикорупційний державний орган.

5. Розв'язати проблеми доброчесності в органах виконавчої влади, виборних органах та органах судової влади.

6. Законодавчо врегулювати процедуру оприлюднення в засобах масової інформації даних про факти притягнення до відповідальності посадових осіб підприємств, установ, організацій, державних службовців, суддів, політичних діячів.

7. Створити єдиний державний реєстр осіб, які були притягнуті до адміністративної чи кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення.

8. Привести чинне антикорупційне законодавство України у відповідність зі світовими стандартами попередження та боротьби з корупцією.

9. Надати широкі права громадськості щодо участі у заходах протидії корупції.

10. З метою формування у населення негативного ставлення до корупції ввести антикорупційне виховання в навчальні програми шкіл та інших учбових закладів.

З огляду на вищезазначене можна дійти висновку, що реалізація вказаних ініціатив суттєвим чином вплине на зниження рівня корупції в Україні.

В державі не повинно бути касти абсолютно недоторканих осіб, яких неможливо покарати за вчинені ними корупційні правопорушення, отже, скасування недоторканості депутатів та суддів призведе до того, що найвищі посадові особи в державі, а також судді, винні в корупційних правопорушеннях, також будуть притягуватися до відповідальності.

Декларування видатків сприятиме недопущенню проявів корупції та зловживанню службовим становищем, конфлікту службових та особистих інтересів, що, у свою чергу, забезпечить прозорість, чесність та відповідність морально-етичним принципам. У разі неподання або подання недостовірних відомостей, зазначені особи не зможуть бути призначені (обрані) на відповідні посади, а випадково призначені підлягатимуть негайному звільненню.

Важливо, щоб особа, яка призначається (обирається) на державну посаду, не була підприємцем або ж займалася власним бізнесом, вона публічно повинна передати управління бізнесом іншій особі, оскільки тільки тоді вона зможе реально думати про інтереси держави.

Якщо буде створено єдиний антикорупційний орган у державі, до компетенції якого буде віднесено вироблення єдиної антикорупційної політики та реалізація комплексу заходів протидії корупції, тільки тоді відчується і проконтролюється значне зниження корупційних діянь.

Ініціатива щодо розв'язання проблеми доброчесності в органах виконавчої влади, виборних органах та органах судової влади потребує значних змін, особливо щодо вдосконалення інституту державної служби та адміністративних процедур у цих органах. Необхідно прийняти у новій редакції Закон України "Про державну службу" та інші нормативно-правові акти щодо вдосконалення системи державної служби в Україні, зокрема Кодекс поведінки державних службовців, який повинен базуватися на положеннях Модельного кодексу Ради Європи, інших міжнародно-правових актах у цій сфері. Також слід закріпити більш високі вимоги до порядку підбору кандидатів на посади державних службовців і власне до кандидатів. Прийняття Кодексу адміністративних процедур, призведе до визначення чіткого порядку і умов надання державою адміністративних послуг громадянам, процедури управлінської діяльності, за яких буде зменшено обсяг безпосередніх контактів

фізичних і юридичних осіб з державними службовцями, встановити порядок врегулювання конфлікту державних і приватних інтересів.

Інформацію про осіб, які вчинили корупційні правопорушення необхідно законодавчо врегулювати шляхом оприлюднення у засобах масової інформації даних про визнаних в судовому порядку винних осіб, це, в свою чергу, викличе громадський осуд.

Так, виявлення осіб, які раніше притягалися до кримінальної чи адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, значно сприятиме створенню єдиного державного реєстру. Такий реєстр надасть необхідну інформацію про притягнення до адміністративної чи кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення, дасть змогу зробити правильний вибір під час проведення спеціальної перевірки кандидатів на відповідні посади та надасть інформацію про юридичних осіб, причетних до корупції, допоможе запобігти їх участі у виконанні закупівель за державні кошти.

Приведення чинного антикорупційного законодавства України у відповідність зі світовими стандартами буде сприяти чіткому визначенню переліку осіб, на яких поширюється антикорупційне законодавство, та притягненню до відповідальності посадових осіб суб'єктів господарювання всіх форм власності. Юридичні особи, насамперед, повинні притягуватися до відповідальності за підкуп чиновників і суддів з метою ухилитися від сплати податків чи здійснити рейдерську атаку.

За вчинення корупційних правопорушень, які не є злочинами, треба встановити більш суворі адміністративні санкції у вигляді значних штрафів і позбавлення певних прав.

Надання широких прав громадськості щодо участі у заходах протидії корупції сприятиме забезпеченню прозорості у питаннях прийняття тих чи інших державних рішень, за які платять із своїх кишень платники податків; створенню ефективного механізму доступу громадян, неурядових організацій та ЗМІ до інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб.

Потрібно комплексно врегулювати питання щодо можливості віднесення лише дуже обмеженого обсягу інформації, пов'язаної з діяльністю державних органів, до категорії інформації з обмеженим доступом. Будь-яка інша інформація з цих питань має бути відкритою і доступною, що дасть змогу унеможливити випадки необґрунтованого втаємничення прийнятих управлінських рішень.

Особливою та досить новою ініціативою є ведення антикорупційного виховання в навчальні програми шкіл та інших учбових закладів, стимулювання діяльності громадських організацій та засобів масової інформації, які займаються моніторингом практики і методології корупції в Україні та розповсюджують отриману ними інформацію, всі ці заходи формуватимуть у населення негативне ставлення до корупції.

Отже, неналежне врегулювання корупції продовжує загрожувати національній безпеці та суспільному ладу України, системно і комплексно впливати на формування і діяльність владних і політичних інститутів, підривати довіру громадян до влади, ускладнювати відносини України з іноземними партнерами [4].

Відсутність політичної волі та суспільної підтримки вищого державного керівництва, незабезпечення відкритості влади зводить протидію нанівець.

Боротьба з корупцією має бути пов'язана з вирішенням наступних основних завдань:

- зменшення числа так званих “хабаромістких” функцій державного управління (видача дозволів, ліцензій, довідок тощо);
- чітке законодавче визначення процедур прийняття управлінських рішень;
- забезпечення прозорості прийняття рішень за допомогою конкурсів, тендерів тощо;

- підвищення кримінальної відповідальності за корупційну діяльність;
- створення належного антикорупційного законодавства та ін.

Список використаних джерел

1. Закон України від 5 жовтня 1995 р. із змінами і доповненнями “Про боротьбу з корупцією” // *Голос України*. – 1998. – 18 лют.
2. *Гладун З.С.* “Поняття корупції за законодавством України” / Антикорупційне Інтернет видання “Корупція в Україні” [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.korupzia.org.ua/papers/s7_ukr.htm>.
3. *Офіційний веб сайт* Закарпатської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс] – Режим доступу: <<http://www.carpathia.gov.ua/en/publication/content/2025.htm>>.
4. *Мельник М.І.* Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії корупції): Монографія. – К.: Юридична думка, 2004. – 400 с.

The article is examined the questions about the corruption influence on the society and state, the measures and initiatives concerning the prevention of corruption are analyzed.

© І.Л. Машковська, 2008