

Бобрицький Леонід Володимирович –
старший науковий співробітник
Міжвідомчого НДЦ з проблем боротьби з
організованою злочинністю при РНБО
України

Рада національної безпеки і оборони України як орган координації і контролю у боротьбі з корупцією

У статті розглядаються актуальні питання координації і контролю Радою національної безпеки і оборони України органів влади у сфері боротьби з корупцією, іншими словами результативність діяльності органів влади з питань протидії корупції, виокремлюються напрями врегулювання чинного законодавства.

Ключові слова: Рада національної безпеки і оборони України, координація, контроль, корупція.

Україна прагне до утвердження світових стандартів громадянського демократичного суспільства. В умовах світової економічної кризи корупція суттєво перешкоджає проведенню економічних реформ в Україні, блокує надходження інвестицій і допомоги Міжнародного валютного фонду та руйнує процес становлення ринкових інститутів держави. У свою чергу, економічна злочинність, насамперед організована, спираючись на корупційне підживлення, створює реальну загрозу національній безпеці України, негативно впливає на соціальні, правові, політичні та міжнародні відносини. Тому, проблема ефективної боротьби з корупцією є турботою керівництва Української держави, органів державної влади, місцевого самоврядування і громадськості, адже корупція чинить руйнівний вплив на всі сфери життя суспільства.

Як було зазначено в Указі Президента України № 105/2007 від 12 лютого 2007 року, “Правоохоронні органи України в їх нинішньому стані неспроможні здійснювати надійний захист прав і свобод людини і громадянина, ефективну боротьбу із злочинністю, зокрема організованою, криміналізацією економіки корупцією. Серйозною проблемою постає незадовільний стан та функціонування судової влади, поширення в її інститутах хабарництва та корупції, повільне, а подекуди й неправосудне вирішення судових справ” [1]. На нашу думку, протидія корупції може бути дієвою тільки за умов координації зусиль усіх органів виконавчої влади.

Питання координації діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки досліджували вітчизняні науковці О. М. Бандурка, О. Ф. Бантишев, В. П. Горбулін, Р. А. Калюжний, А. М. Колодій, О. В. Копан, В.А. Ліпкан, В.Ф. Опришко, М.В. Чумак та інші. Проте, проблема координації дій розроблення та запровадження ефективних правових механізмів контролю органів, які ведуть боротьбу з корупцією, є недостатньо висвітленою в інформаційних джерелах з означеної теми.

Локальна наукова проблема, що підлягає розв’язанню в даній роботі, полягає у з’ясуванні призначення та компетенції Ради національної безпеки і оборони України як органу координації і контролю у сфері боротьби з корупцією.

На нашу думку, ефективна реалізація державної політики національної безпеки щодо подолання корупційних проявів в українському суспільстві потребує вдосконалення правових та організаційних механізмів управління відповідного інтелектуально-кадрового і ресурсного забезпечення та дієвої координації і контролю Радою національної безпеки і оборони України за діяльністю органів виконавчої влади. В сучасних умовах керівництво держави постійно і наполегливо докладає зусиль для подолання цього антисоціального явища. Так, Указом Президента України № 370 від 17 квітня 2008 року з метою координації заходів з протидії та запобіганню корупції в державі та у відповідності зі ст. 106 Конституції України було створено Міжвідомчу робочу групу з питань протидії корупції. Співголовами цієї групи було призначено Генерального прокурора України О. І. Медведька та виконуючого обов'язки Голови Служби безпеки України В. О. Наливайченка. Всього до Міжвідомчої робочої групи увійшло 14 осіб персонального складу, розроблено відповідне положення про Міжвідомчу робочу групу.

21 квітня 2008 року Радою національної безпеки і оборони України було прийнято рішення про заходи щодо реалізації національної антикорупційної стратегії та інституційного забезпечення цілісної антикорупційної політики і зазначено, що “Дотепер в Україні відсутнє ефективне законодавство щодо запобігання та протидії корупції, яке б відповідало міжнародним стандартам. Верховною Радою України протягом тривалого часу не розглядаються законопроекти, спрямовані на посилення протидії корупції, з питань судової реформи, щодо обмеження депутатської недоторканності... Не визначено механізми моніторингу та контролю за належним виконанням Плану заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності” на період до 2010 року, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України № 657-р. від 15 серпня 2007. До того ж, зазначений План потребує актуалізації відповідно до рекомендацій Групи держав проти корупції (ГРЕКО) [2].

На думку науковців низька ефективність антикорупційних заходів, що вживаються правоохоронними органами, є результатом українського недосконалого антикорупційного законодавства та відсутності реальних правових механізмів подолання означеної проблеми. Так, у ст. 1 Закону України “Про боротьбу з корупцією” № 357/95-ВР від 05.10.1995 р. ґрунтовно тлумачаться поняття “корупція” та “корупційні діяння”, проте не вказується, що корупція – це кримінально – карне діяння, хоча й загальновідомо, що слово корупція в перекладі з латинської означає “підкуп” (лат. Corruption – підкуп). Сучасні лінгвісти визначають її, як “підкуп хабарами, продажність посадовців та політичних діячів” [3].

У “Юридичній енциклопедії” поряд з визначенням корупції, що наведено в Законі України “Про боротьбу з корупцією”, зазначається: “Корупційні правопорушення можуть мати такі форми (види): зловживання владою або посадовим становищем, перевищення влади або повноважень та ін. посадові злочини,”. “Найнебезпечнішу групу корупційних правопорушень утворюють діяння, які закон визначає злочинними (кримінальна корупція)” [4]. Проте, у ч. 1, ст. 3 вищезазначеного Закону вказується, що суб'єкти за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією, несуть адміністративну відповідальність. Тобто, корупційні діяння не визначаються, як злочин, а є лише адміністративним правопорушенням. Інформативною, на думку науковців, є позиція ч.1 ст. 3 Закону: “Питання про кримінальну, цивільно-правову та матеріальну відповідальність за корупційні діяння та правопорушення, пов'язані з корупцією, вирішуються відповідно до вимог чинного законодавства” [5].

Водночас у чинному законодавстві, насамперед у Кримінальному кодексі України (КК України), поняття “корупція” відсутнє, не визначено також і

відповідальність за неї. Навіть у розділі XVII Кодексу (“Злочини у сфері службової діяльності”) не згадується жодним словом про корупцію.

Актуальною залишається проблема відповідальності за корупційні діяння. Так, у ст. 5 Закону України “Про боротьбу з корупцією” визначено спеціальні обмеження для державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямовані на попередження корупції. Сформульовані вони таким чином, що посадову особу або взагалі не можливо притягнути до відповідальності, або ж дуже легко відвести від кримінальної відповідальності за злочини передбачені ст. 364, 365, 366, 367, КК України.

У ст. ст. 7 – 11 даного Закону передбачено лише адміністративну відповідальність у вигляді штрафу від 15 до 100 неоподаткованих мінімумів доходів громадян. Слід вказати, що у ст. 9 зазначено, що неподання або подання неповних чи неправдивих відомостей про доходи та зобов’язання фінансового характеру передбачає адміністративну відповідальність у вигляді штрафу від 15 до 25 неоподаткованих мінімумів доходів громадян і є підставою для відмови у призначенні на посаду та для позбавлення права балотуватися у депутати або на виборні посади у державні органи [5]. Таким чином, законних підстав звільнити державного службовця із займаної посади за вчинення корупційних діянь не існує.

Відповідно до чинного законодавства (ст. 4 Закон України “Про боротьбу з корупцією”), боротьбу з корупцією здійснюють підрозділи:

- а) МВС України;
- а-1) податкової міліції;
- б) Служби безпеки України;
- в) органів прокуратури України;
- г) Військової служби правопорядку у Збройних силах України тощо [5].

Проте, результати цієї боротьби не задовольняють українське суспільство. Так, за даними МВС України у 2008 році правоохоронними органами складено і направлено до суду 6224 протоколи про корупційні діяння. З них судами було розглянуто 5732 і винесено 4745 рішень про накладення штрафів. 16,1 %, або 923 адміністративні справи було закрито, з них 584 – за відсутністю складу правопорушення, що свідчить або про низький професіоналізм органів, які здійснюють боротьбу з корупцією, або про корумпованість самої судової системи. Жодної посадової особи, яка вчинила корупційні діяння, не було звільнено з посади, або усунуто від виконання функцій держави. Тривалий час складаються численні адміністративні протоколи про корупційні діяння, але практично всі вони відносно державних службовців шостої-сьомої категорії та покараннями у вигляді незначного штрафу. Таким чином, створюється викривлене уявлення про якісні ознаки корупції в державі.

На думку науковців, координацію зусиль держави, її правоохоронних органів і суспільних інститутів у боротьбі з корупцією повністю потрібно спрямувати на виконання антикорупційної стратегії та інституційного забезпечення цілісної антикорупційної політики. Стратегічним напрямом боротьби з корупцією слід визначити посилення діяльності, спрямованої на виявлення корупційних проявів та забезпечення притягнення винних осіб до відповідальності.

На нашу думку, вагомих результатів у виявленні корупційних правопорушень можна досягти лише за умови тісної взаємодії правоохоронних органів з органами державної влади, інститутами громадянського суспільства шляхом комплексної реалізації відповідних антикорупційних заходів. Їх дієвість повинна забезпечуватись належними механізмами відповідальності і контролю, чіткою координацією з боку Ради національної безпеки і оборони України. Такий підхід відповідає базовим засадам формування антикорупційних стратегій у сучасному світі.

Відповідно до ст. 7 Закону України “Про основи національної безпеки України”, загрозами національним інтересам і національній безпеці України у сфері державної безпеки є поширення корупції, хабарництва в органах державної влади, зрощення бізнесу і політики, організованої злочинної діяльності. Ст. 9 цього ж Закону передбачено, що Рада національної безпеки і оборони, як суб’єкт забезпечення національної безпеки, координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сферах національної безпеки і оборони [6].

У ст. 3 Закону України “Про Раду національної безпеки і оборони України” визначено, що функцією Ради національної безпеки і оборони України є координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час, в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України [7].

Слід зазначити, що роль Ради національної безпеки і оборони України, як органу координації і контролю за діяльністю правоохоронних органів у сфері національної безпеки при виявленні ними корупційних проявів, ускладнюється декількома чинниками. Серед яких можна виділити:

- низький рівень довіри населення правоохоронним органам і неготовність до співпраці у подоланні корупційних проявів;
- недостатній професіоналізм правоохоронних органів щодо встановлення ефективного інформаційного зв’язку з населенням;
- низький рівень профілактичної роботи правоохоронних органів при здійсненні заходів по виявленню корупційних проявів;
- недостатність правового регулювання щодо контролю за процедурою перевірки заяв та повідомлень про злочини;
- потребу розвитку правового механізму координації і контролю за діяльністю правоохоронних органів з боку Ради національної безпеки і оборони України у боротьбі з корупцією.

Викладене дає підстави здійснити деякі теоретичні узагальнення. На нашу думку, з метою підвищення ефективності, координації і контролю Радою національної безпеки і оборони України за діяльністю органів виконавчої влади, які ведуть боротьбу з корупцією, необхідно:

- сконцентрувати увагу й зусилля органів виконавчої влади на виявленні та попередженні фактів корупції в органах державної влади і місцевого самоврядування;
- визначити механізми координації діяльності органів, які ведуть боротьбу з корупцією та контролю за ними;
- встановити порядок та механізм об’єктивної оцінки оперативної інформації щодо корупційних діянь, згідно з якими керівники відповідних правоохоронних органів або їх підрозділів матимуть виняткові повноваження та будуть нести персональну відповідальність за прийняття рішень відповідно до передбачених законом заходів реагування на таку інформацію;
- розробити і запровадити порядок проведення повної та своєчасної реєстрації повідомлень про корупційні діяння та пов’язані з ними правопорушення; уніфікувати і конкретизувати в єдиному законодавчому акті умови й порядок надання зазначеної інформації правоохоронним та іншим органам, з урахуванням необхідності збереження інформації з обмеженим доступом;
- розробити і запровадити методики виявлення та перевірки інформації, що надходить з різних джерел про факти корупції у будь-яких сферах суспільного життя;
- розробити і запровадити механізми координації діяльності правоохоронних органів у сфері співробітництва з населенням щодо виявлення фактів корупції в

органах державної влади, запровадити механізми заохочення населення за надання об'єктивної інформації про факти корупції;

– розробити і запровадити єдину державну систему обліку осіб, які були притягнуті до відповідальності за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, з класифікацією інформації за професійною належністю та регіоном діяльності;

– розробити і запровадити єдину систему міжвідомчої статистики щодо справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією;

– підготувати необхідні пропозиції щодо вдосконалення діяльності органів, які ведуть боротьбу з корупцією, зокрема у частині спеціалізації у відповідній сфері працівників, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, слідчих, прокурорів, забезпечення належними ресурсами підрозділів, що протидіють корупції, та надання їм права самостійно приймати відповідні рішення;

– забезпечити ефективний захист та безпеку осіб, які повідомляють про факти корупційних діянь та беруть участь у кримінальних справах з їх розглядом;

З метою врегулювання питань відповідальності за корупційні правопорушення необхідно внести зміни до чинного законодавства щодо діяльності правоохоронних органів у цій сфері за такими напрямками:

1) урахування міжнародних стандартів у сфері відповідальності за корупційні діяння та інші, пов'язані з корупцією, правопорушення, зокрема в частині визначення поняття корупції, чіткого розмежування кримінальної, адміністративної, дисциплінарної, цивільно-правової відповідальності за корупційні правопорушення, розширення кола суб'єктів корупції, запровадження відповідальності юридичних осіб;

2) надання системності та завершеності, концептуальної обґрунтованості антикорупційному законодавству, що виключить наявність у ньому прогалин і колізій;

3) усунення недоліків у процедурі притягнення до відповідальності за корупційні діяння, зокрема дисбалансу можливостей щодо доказування у справах про корупційні правопорушення між органами досудового слідства та особами, які підозрюються в корупції;

4) наявність єдиної системи ведення міжвідомчої статистики щодо діяльності судових та правоохоронних органів у сфері протидії корупції.

Потребує нагального розв'язання проблема координації та контролю за діяльністю державних органів щодо запобігання корупції та інституційного забезпечення протидії їй. На часі створення спеціалізованого антикорупційного органу з провадження досудового розслідування та координації діяльності в цій сфері. Отже, створення дієвої системи запобігання корупції, розроблення комплексних заходів для протидії цьому явищу, виявлення та подолання його соціальних причин і наслідків, координація зусиль правоохоронних органів і суспільних інститутів у боротьбі з корупцією є одним із пріоритетів держави.

Визначаючи перспективи подальших досліджень, ми зосередимо науковий інтерес на аналізі підходів до розв'язання проблеми координації і контролю дій органів виконавчої влади у сфері боротьби з корупцією та з'ясуванні ролі Ради національної безпеки і оборони України, як органу координації і контролю у забезпеченні національної безпеки держави.

Список використаних джерел

1. Указ Президента України № 105/2007 “Про стратегію національної безпеки України”. Офіційне Інтернет – представництво Президента України від 12.02.2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <<http://www.president.gov.ua>>.

2. Указ Президента України № 414/2008 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 21 квітня 2008 року “Про заходи щодо реалізації національної

антикорупційної стратегії та інституційного забезпечення цілісної антикорупційної політики”. Офіційне Інтернет – представництво Президента України від 05.05.2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <<http://www.president.gov.ua>>.

3. *Великий* тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.: Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2001. – 1440 с.

4. *Юридична* енциклопедія. – Т. 3. – К.: Вид – во “ Українська енциклопедія” імені М. П. Бажана, 2001. – С. 369–370.

5. Закон України “Про боротьбу з корупцією” від 5 жовтня 1995 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1995. – № 34. – Ст. 266.

6. Закон України “Про основи національної безпеки України” від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2003. – № 39. – Ст. 351.

7. Закон України “Про Раду національної безпеки і оборони України” від 5 березня 1998 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1998. – № 35. – Ст. 237.

В статье рассматриваются актуальные вопросы координации и контроля Советом национальной безопасности и обороны Украины органов власти в сфере борьбы с коррупцией, иными словами результативность деятельности органов власти в вопросах противодействия коррупции, выделяются направления урегулирования действующего законодательства.

The article is dedicated to the urgent questions of the co-ordination and control by the National Security and Defence Council of Ukraine of the authorities in the field of fight against corruption, by other words the effectiveness of the authorities activity in the questions of counteraction corruption, the directions of the regulation of the current legislation are determined.

Стаття надійшла до редакції журналу 20 травня 2009 року.

© Л.В. Бобрицький, 2009