

УДК: 343.352(477)

Захарченко Віталій Юрійович –
Міністр внутрішніх справ України,
кандидат наук з державного управління

Удосконалення законодавства у сфері протидії корупції в Україні

Проаналізовано норми вітчизняного та зарубіжного законодавства у контексті визначення напрямів удосконалення законодавства у сфері протидії корупції в Україні. Запропоновано науково обгрунтовані зміни до чинного законодавства, а також визначено заходи, спрямовані на покращання протидії корупції в Україні.

Ключові слова: законодавство, запобігання, протидія, корупція, організована злочинність.

Актуальність. Незважаючи на постійну увагу керівництва держави до посилення протидії корупції, за оцінками як вітчизняних, так і зарубіжних експертів та громадських організацій, її рівень в Україні залишається високим. Для визначення масштабів корупції та ефективності антикорупційної політики держави ними використовуються методи порівняльних рейтингів, які суттєво різняться між собою. Такі показники не стільки відображають динаміку корупції, скільки впливають на формування антикорупційного іміджу держави й часто застосовуються з метою маніпулювання суспільною і міжнародною думкою про стан корупції в країні.

Стан дослідження. Висвітленню окремих проблем протидії корупції присвячено наукові роботи таких вітчизняних учених, як Л. І. Аркуша, О. Ю. Дрозд, Д. Г. Забрда, М. І. Камлик, О. М. Костенко, І. В. Коруля, В. С. Лукомський, М. І. Мельник, Є. В. Невмержицький, С. С. Рогульський, А. О. Сафоненко, С. А. Шалгунова, С. А. Шепетько, О. М. Юрченко. Проте, увагу вітчизняних науковців здебільшого було зосереджено на кримінально-правовому, адміністративно-деліктному, або ж суто політологічному аспектах корупції, а питання удосконалення законодавства у сфері протидії корупції висвітлювалося в українській науковій літературі недостатньо.

Тому, зважаючи на зростаючий рівень корупції в Україні, існує потреба в даному науковому дослідженні з метою надання пропозицій

щодо удосконалення законодавства в сфері протидії корупції в Україні, що визначило мету даної статті.

Виклад основного матеріалу. За даними міжнародної громадської організації Transparency International, динаміка змін Індексу сприйняття корупції вказує на погіршення ситуації з корупцією в Україні. Так, якщо у 2005 р. за рівнем корупції Україна посідала 107 місце, то вже у 2007 р. – 118-ге, 2008 р. – 134 серед 180 країн. Таке ж місце вона посідала у 2010 р., але серед 178 країн. У 2011 році – 152 місце із 185 країн. У 2012 році Україна перемістилася на 144 місце серед 176 країн.

Корупція стала чинником, який реально загрожує національній безпеці, демократичному розвитку держави та суспільства, конституційному ладу України. Корупційні прояви підривають авторитет країни, завдають шкоди функціонуванню державного апарату, обмежують конституційні права і свободи людини та громадянина, порушують принципи верховенства права, встановлений порядок здійснення повноважень посадовими і службовими особами органів державної влади, управлінських структур приватного сектору, руйнують моральні та суспільні цінності, дискредитують державу на міжнародному рівні [1, с. 3].

Проблеми, які пов'язані з корупцією, мають місце практично у будь-якій державі, незалежно від політичного устрою та рівня економічного розвитку. Корупція становить суттєву загрозу як для економічно розвинутих країн з традиційно міцними засадами демократії, так і для країн, які переживають економічну та соціальну кризу і лише стають на шлях демократії [2, с. 4]. Зловживають службовим становищем чиновники як у країнах з ринковою економікою і надзвичайно високим рівнем демократії, так і в країнах з адміністративно-командною системою та тоталітарним політичним режимом. Беруть хабарі службовці, які отримують мізерну офіційну зарплату за свою працю, і службовці, які мають дуже високі офіційні доходи [3, с. 15].

Експерти Transparency International називають основні причини такого становища. Серед них – недосконалість і нестабільність антикорупційного законодавства України, низький рівень ефективності діяльності Національного антикорупційного комітету, неналежне виконання Державної програми протидії корупції на 2011–2015 роки, розрізненість дій суб'єктів, які ведуть боротьбу з корупцією. І з цим не можна не погодитись.

Крім того, до причин корупції можна віднести низьку оплату праці чиновників і збільшення розриву між доходами державних службовців та “нових багатіїв” [4, с. 21–22]. У свою чергу, В. Малиновський визначає одним із об'єктивних чинників, що стимулюють “тіньову” діяльність чиновників, дуже низький рівень офіційних доходів вітчизняних державних службовців [5, с. 57]. Продовжуючи цю думку, інші вчені зазначають, що корупція є одним із наслідків слабкої мотивації

державних службовців [6, с. 449]. Отже, зважаючи на актуальність проблеми протидії корупції, її масштабність і дійсну небезпеку для ефективної діяльності правоохоронних органів, слід визначити напрями удосконалення законодавства у сфері протидії корупції з метою створення дієвої системи попередження та запобігання проявам корупції серед працівників органів державної влади.

Слід зазначити, що за результатами розгляду звіту GRECO підвищила рейтинг виконання та відповідно визнала виконаними рекомендації щодо розробки та впровадження антикорупційної стратегії й плану дій з її виконання, а також щодо прийняття модельного кодексу поведінки публічних службовців й запровадження їх навчання з питань запобігання і протидії корупції, професійної етики.

GRECO привітала залучення громадськості до оцінки стану реалізації Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки та планів Уряду щодо внесення змін до вказаної Програми на підставі пропозицій громадських організацій.

Водночас GRECO закликала українські органи влади прийняти проект Закону “Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо вдосконалення процедури здійснення конфіскації”, який неодноразово вносився Урядом на розгляд Верховної Ради України і до цього часу залишається неприйнятим.

Дану рекомендацію щодо прийняття нормативно-правових актів про управління арештованим з метою конфіскації майном, що може гнучко застосовуватися з метою ефективного збереження вартості такого майна, було визнано невиконаною.

Незважаючи на те, що Закон України “Про засади запобігання і протидії корупції” постійно вдосконалюється (за час його дії був предметом розгляду в Конституційному суді України й двічі вносилися зміни та доповнення), окремі положення продовжують піддаватися критиці з боку громадськості.

В Україні створено організаційну систему протидії корупції. Діє Національний антикорупційний комітет (НАК), який особисто очолює Президент України. Відповідно до Положення про НАК, затвердженого Указом Президента України від 1 вересня 2011 року № 890, – Комітет є консультативно-дорадчим органом при Президентові України. Виконавчим секретарем є Секретар Ради національної безпеки і оборони України. Організаційно-технічне забезпечення його діяльності здійснюється Апаратом РНБО України, а наукове супроводження – Національним інститутом стратегічних досліджень.

Однак, створення такого органу не дозволило повністю відійти від дублювання функцій органів, які здійснюють протидію корупції, що не сприяє підвищенню ефективності роботи в цьому напрямі. Зокрема,

Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)

Указом Президента України від 5 жовтня 2011 року № 964 на Міністерство юстиції України відповідно до Закону України “Про засади запобігання і протидії корупції” тимчасово покладено функції спеціального уповноваженого органу з питань антикорупційної політики.

Як вбачається, має місце дублювання певних функцій, що ускладнює здійснення Президентського контролю. Про наявні недоліки у розподілі повноважень серед структур, що протидіють корупції, вказувалось навіть на засіданні “круглого столу” Комітету з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією Верховної Ради України на тему: “Державна антикорупційна політика: оцінка громадянського суспільства”, який відбувся 20 березня поточного року.

Разом з тим, варто зауважити, що на Міністерство юстиції України покладено низку повноважень, яких не має Національний антикорупційний комітет. Занадто розпорошено є система суб’єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції, серед яких 5 спеціально уповноважених суб’єктів. Це – органи прокуратури, спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України, податкової міліції, по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, а також підрозділи внутрішньої безпеки митних органів. До того ж, ціла низка суб’єктів бере участь у запобіганні та виявленні корупції. Три суб’єкти здійснюють координацію діяльності з протидії корупції (Кабінет Міністрів України, Генеральна прокуратура України, Міністерство юстиції України).

Незважаючи на таку велику кількість суб’єктів, результати їхньої роботи та якість показників потребують покращання. Особливо це стосується виявлених адміністративно-корупційних правопорушень, значна кількість яких є малозначними і лише формально підпадають під ознаки корупції.

Прикладом комплексної боротьби з корупцією є антикорупційна стратегія Нідерландів, яка включає такі процедурні та інвестиційні заходи, як: 1) постійна звітність і гласність щодо виявлення корупції та обговорення наслідків – покарання за корупційні дії; щорічно міністр внутрішніх справ доповідає парламенту про виявлені факти корупції та вжиті заходи щодо покарання осіб, причетних до корупції; 2) розробка системи моніторингу можливих місць виникнення корупційних дій у державних та громадських організаціях і суворого контролю за діяльністю осіб, які там працюють; 3) створення системи прав і обов’язків посадових осіб із визначенням міри відповідальності за порушення посадової етики та корупційні прояви; 4) основною мірою покарання за корупційну дію є заборона працювати в державних організаціях і втрата всіх соціальних пільг, які надає державна служба, наприклад, пенсійного та соціаль-

ного обслуговування; 5) в усіх організаціях, зокрема у міністерствах, є служби внутрішньої безпеки, обов'язком яких є реєстрація та виявлення помилок чиновників, їх навмисних чи випадкових порушень діючих правил і відповідних наслідків таких порушень [7, с. 158].

У Франції фінансові посередники, в тому числі й банки, зобов'язані сповіщати спеціальні адміністративні служби про суми внесків на рахунок, якщо виникає підозра, а також про операції з такими коштами. У такому випадку обов'язок додержання професійної таємниці знімається. Спеціалізована державна служба має право вимагати припинення такої операції або відкласти її здійснення до встановлення факту про наявність або відсутність правопорушення [8, с. 243].

У Франції міністри, а також депутати занесені до особливого офіційного списку. Перед вступом на посаду всі вони мають подати звіт про власне матеріальне становище та родичів – найближчих і не дуже далеких. До звіту записуються відомості про нерухомість, цінні папери, акції, банківські рахунки. Ці дані детально перевіряються спеціальною державною комісією. Якщо комісія визнає звіт державного діяча неповним або неправдивим, то до нього можуть бути застосовані найсуворіші санкції [9, с. 222].

Американським службовцям категорично забороняється у будь-якій формі приймати подарунки від будь-яких осіб чи групи осіб, які домагаються від них здійснення офіційних дій, або мають з ними будь-які спільні справи чи здійснюють діяльність, що регулюється органом, у якому працюють ці службовці. Не дозволяється також приймати подарунки від осіб, інтереси яких значною мірою залежать від виконання чи невиконання цими службовцями своїх посадових обов'язків [10, с. 115].

Цікавий досвід у сфері протидії корупції має Канада. Законодавство цієї країни, визнаючи право бізнесу брати участь у політичному житті особливо під час парламентських виборів, спрямоване на те, щоб така участь відбувалася в чітко визначених межах. Зв'язок законодавців із бізнесом є об'єктом жорсткого адміністративно-юридичного регулювання, насамперед, за такими параметрами, як поєднання депутатських і підприємницько-менеджерських обов'язків, володіння цінними паперами, одержання грошей на передвиборні кампанії та їхня витрата. Важливими компонентами вимог, пропонованих законодавством до парламентарів у випадку зіткнення їх політичних та економічних інтересів, є гласність і звітність [10, с. 116].

У свою чергу, значна роль у протидії корупції повинна відводитись системі державного управління регіональним розвитком, що має забезпечити активну участь громадськості у боротьбі з корупцією через: 1) консолідацію приватного та громадського секторів і місцевої влади; 2) розширення участі населення у процесах прийняття рішень

Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)

(через проведення громадських слухань, громадських обговорень проєктів нормативно-правових, у т. ч. регуляторних актів), посилення прозорості їх прийняття та оцінки виконанням через механізм громадських експертиз; 3) забезпечення ефективного доступу населення до інформації та проведення заходів щодо інформування населення; 4) поширення у суспільстві негативного ставлення до корупції; підтримки законності та прозорості у прийнятті управлінських рішень, що стосуються повсякденного життя людини; 5) налагодження просвітницької діяльності з питань верховенства права, подолання правового нігілізму та підвищення правової культури населення [11].

Нарешті, варто зазначити, що без політико-ідеологічних концепцій подолати корупцію буде вкрай важко, тому необхідним є шлях протидії корупції в напрямі зламу суспільної свідомості, встановлення персональної громадянської відповідальності всіх рівнів службовців, що ще раз засвідчує прогресивність культурологічної концепції протидії корупції на сучасному етапі розвитку держави [12, с. 41].

Одним із напрямів удосконалення чинного законодавства є створення єдиного спеціалізованого органу з протидії корупції. Адже такий орган є у більшості країн світу. В цих державах, одночасно з прийняттям антикорупційного законодавства, проводяться інституціональні реформи, зокрема шляхом створення єдиного органу по боротьбі з корупцією.

Як свідчить законодавство зарубіжних країн, такі органи можуть діяти як незалежні агентства, як підрозділи у структурах інших інституцій, або як інституції, що здійснюють нагляд і контроль. До них, зокрема, можна віднести наступні:

- в Австрії на базі Бюро внутрішніх справ МВС створено Федеральне бюро у справах запобігання та боротьби з корупцією, яке входить до структури МВС;

- в Естонії діє Поліція Безпеки у складі МВС, одним із пріоритетних її завдань є боротьба з корупцією у вищих ешелонах влади;

- у Бельгії Центральне бюро боротьби з корупцією підпорядковане федеральній судовій поліції;

- у Нідерландах Національна Антикорупційна служба є незалежним поліцейським органом у складі Міністерства юстиції;

- у Німеччині у складі Федерального відомства кримінальної поліції, підпорядкованого федеральному МВС, створено окрему секцію боротьби з корупцією.

Висновки. Отже, з метою підвищення ефективності протидії корупції в Україні, на нашу думку, найближчим часом доцільно:

- з метою реалізації Концепції реформування органів кримінальної юстиції створити єдиний спеціалізований антикорупційний орган

з повноваженнями проведення досудового розслідування та координації діяльності у цій сфері;

- удосконалити систему професійного відбору кадрів правоохоронних органів, що здійснюють боротьбу з корупцією, проводити постійну перепідготовку і підвищення їх кваліфікації та регулярну ротацию;

- відповідно до міжнародних стандартів визначити критерії оцінки ефективності роботи органів внутрішніх справ не за кількісними, а за якісними показниками;

- на постійній основі проводити роботу з інформування через ЗМІ громадськості про вжиті органами внутрішніх справ заходи з питань запобігання й протидії корупції та їх ефективність;

- з метою ефективного використання сил і засобів визначити пріоритетні напрями боротьби з корупцією;

- здійснювати постійний моніторинг публічних пропозицій, забезпечити своєчасне реагування на публікації в ЗМІ та інформацію на телебаченні про корупційні дії державних службовців із наступним повідомленням про вжиті щодо них заходи;

- посилити співпрацю суб'єктів по запобіганню та протидії корупції з неурядовими і міжнародними громадськими організаціями;

- створити єдиний державний сайт, де б висвітлювалися прояви корупції в Україні та інформація про вжиті заходи щодо їх протидії;

- внести зміни до чинного законодавства з метою визначення порядку подання громадянами декларації про витрати за звітний рік із зазначенням у ній даних щодо витрат близьких родичів;

- запровадити систему проведення електронних тендерів для закупівлі товарів і послуг за державні кошти;

- визначити порядок купівлі-продажу товарів і надання послуг на суму, яка перевищує 50 мінімальних зарплат у безготівковій формі;

- забезпечувати постійні повідомлення в ЗМІ про проведення конкурсу на заміщення вакантних посад в органах державної влади;

- здійснити закупівлю сучасної комп'ютерної техніки з новітнім інформаційно-програмним забезпеченням з метою більшої автоматизації робочого процесу в працівників органів державної влади для подальшого скорочення штатних посад і збільшення заробітної плати.

Список використаних джерел

1. Гавриш С. Б. Стан та проблеми антикорупційної експертизи законодавства в Україні / С. Б. Гавриш // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика) : наук.-практ. журнал. – 2008. – № 18. – С. 3–9.

2. Ельнаді Б. Місяць за місяцем / Б. Ельнаді, А. Рифаат // Кур'єр ЮНЕСКО (корупція). – 1996. – 18 с.

3. Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії : монографія / М. І. Мельник. – К. : Атіка, 2001. – 304 с.

Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)

4. Мельниченко О. Подолання корупції як складова державної політики детінізації доходів чиновників / О. Мельниченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / редкол. С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : Вид-во ДРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 4 (22). – С. 20–27.

5. Малиновський В. Я. Державна служба: теорія і практика : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 160 с.

6. Матвішин Є. Мотиваційний моніторинг – засіб підвищення ефективності роботи державних службовців / Є. Матвішин, В. Максимішин // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. / редкол. А. О. Чемерис (голов. ред.) [та ін.]. – Львів : Вид-во ЛРІДУ НАДУ, 2004. – Вип. 5. – С. 449–455.

7. Прохоренко О. Я. Протидія корупційним проявам у системі державної служби України (організаційно-правовий аспект) : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Олексій Якимович Прохоренко. – К., 2004. – 206 с.

8. Кримінальний кодекс Франції: Злочини і провини проти відповідальності. Розд. 1. : Обманне заволодіння власністю // Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію / [упоряд. М. І. Камлик та ін.]. – К. : Школяр, 1999. – С. 243–249.

9. Невмержицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії : монографія / Є. В. Невмержицький. – К. : КНТ, 2008. – 368 с.

10. Чемерис І. В. Зарубіжний досвід протидії корупції в системі державного управління / І. В. Чемерис // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 3. – С. 110–118.

11. Олешко О. М. Ефективна протидія корупції в системі державного управління регіональним розвитком [Електронний ресурс] / О. М. Олешко. – Режим доступу :

<http://me.fem.sumdu.edu.ua/docs/d076.pdf>.

12. Шведова Г. Л. Роль політичних інститутів у протидії корупції в Україні: кримінологічний аспект / Г. Л. Шведова // Наукові праці. – 2012. – Вип. 171. – Т. 183. – С. 38–41.

Проанализированы нормы отечественного и зарубежного законодательства в контексте определения направлений совершенствования законодательства в сфере противодействия коррупции в Украине. Предложены научно обоснованные изменения в действующее законодательство, а также определены меры, направленные на улучшение противодействия коррупции в Украине.

The article deals with analysis of the norms of domestic and foreign legislation in the context of determining the directions of improving the legislation in the sphere of combating corruption in Ukraine. The scientifically based changes to the existing legislation are offered, and also the measures of counteraction corruption in Ukraine are determined.

Стаття надійшла до редакції журналу 25 березня 2013 року.