

*ДЕНИСЕНКО В.В.,
бакалавр права КНУ імені Тараса Шевченка*

*ВІЛЬГУШИНСЬКИЙ В.М.,
доктор філософії права, перший заступник Голови ВВРЮ, адвокат,
науковий співробітник КНУ імені Тараса Шевченка*

РЕТРОСПЕКТИВИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

РЕТРОСПЕКТИВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В УКРАИНЕ: АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ПРОЦЕССА

RETROSPECTIVE VIEWS OF COUNTERACTION TO CORRUPTION IN UKRAINE: ADMINISTRATIVE LEGAL ASPECTS OF EFFICIENCY INCREASING OF ANTICORRUPTION PROCESS

Анотація: у статті розглянуто історію становлення процесу протидії корупції в Україні з погляду адміністративного права. Проаналізовано основні етапи розвитку вітчизняної протидії корупції, сучасний стан справ. Окрему увагу автор приділяє недолікам, що існують у сфері протидії корупції в Україні, проблемам функціонування суб'єктів протидії корупції. На основі класифікації суб'єктів протидії корупції та з урахуванням рекомендацій профільних міжнародних громадських організацій автором запропоновано шляхи підвищення ефективності протидії корупції в Україні.

Ключові слова: протидія корупції, адміністративно-правові аспекти, антикорупційний процес, ефективність.

Аннотация: в статье рассмотрена история становления процесса противодействия коррупции в Украине с точки зрения административного права. Проанализированы основные этапы развития отечественного противодействия коррупции, нынешнее состояние дел. Отдельное внимание автор уделяет недостаткам, которые существуют в сфере противодействия коррупции в Украине, проблемам функционирования субъектов противодействия коррупции. На основе классификации субъектов противодействия коррупции и с учетом рекомендаций профильных международных общественных организаций автором предложены пути повышения эффективности противодействия коррупции в Украине.

Ключевые слова: противодействие коррупции, административно-правовые аспекты, антикоррупционный процесс, эффективность.

Annotation: In the article history of becoming of process of counteraction to the corruption is considered in Ukraine, from the point of view of administrative law. The basic stages of development of home counteraction to the corruption, present state of businesses, are analysed. Separate attention an author spares to the defects that exist in the field of counteraction to the corruption in Ukraine, problems of functioning of subjects of counteraction to the corruption. On the basis of classification of subjects of counteraction to the corruption and taking into account recommendations of profile international public organizations the ways of increase of efficiency of counteraction to the corruption offer an author in Ukraine.

Key words: counteraction to corruption, administrative law, anticorruption process, efficiency.

Вступ. Ситуація, в якій на сьогодні опинилося наше суспільство, є вкрай скрутною. Системна криза, що охоплює всі сфери людського існування, призвела до колосального зниження рівня життя більшості українців. У першу чергу, на наш погляд, це пов'язано з непродуманою соціальною політикою, зокрема – непомірним підвищенням тарифів на енергоресурси, комунальні послуги, зростанням і без того не малого податкового навантаження. Вагомим негативним чинником можна вважати наявність неоголошеної війни на сході країни, яка забирає величезні матеріальні, фінансові ресурси нашої держави, численні людські життя. Але особливо гострим фактором деградації суспільства, на наш погляд, є наявний в Україні рівень корупції.

Постановка проблеми та аналіз літературних джерел. Найбільшу стурбованість викликає корупція, яка проявляється на усіх, в тому числі вищих щаблях влади, при очевидній участі в ній вітчизняних олігархів. Безумовно, взятий керівництвом держави курс на її подолання є позитивним фактором. Водночас, спостерігаємо відсутність концепції, чіткої політичної лінії, спрямованої на реальну протидію корупції. Суспільство

протягом ось уже більше 25 років незалежності отримує від керівництва держави заяви щодо протидії корупції, що мають, на жаль, декларативний характер.

Метою дослідження є розгляд діяльності, спрямованої на протидію корупції, яка проводилася за роки незалежності України, аналіз наявного стану справ та винесення пропозицій щодо підвищення ефективності протидії корупції в реаліях сьогодення.

Результати досліджень. Уперше питання протидії корупції в Україні було певною мірою цілісно виражено в Розпорядженні Президента України Л. Д. Кучми «Про заходи щодо активізації боротьби з корупцією і організованою злочинністю» в 1995 році [1]. Згодом, у 1998 році, було прийнято вже безпосередньо «Концепцію боротьби з корупцією» (на 1998–2005 роки) [2]. В 2006 році в зв'язку зі зміною влади в Україні і приходом до влади нової еліти на чолі з президентом В. А. Ющенком була розроблена друга, дещо інша концепція протидії корупції в Україні під гаслом «На шляху до доброчесності» [3]. На жаль, якоїсь послідовності, наявності спільної політичної лінії з попередньою концепцією вже не було. Така ж доля спіткала і стан

протидії корупції в Україні в подальшому, з обранням президентом В.Ф. Януковича, який запропонував свій підхід до протидії корупції в 2011 році [4]. Як і раніше, послідовність політичної лінії реальної протидії корупції була відсутня.

Наступний етап боротьби з корупцією розпочався з приходом до влади Президента України П.О. Порошенко в 2014 році, коли разом з черговою зміною влади та під тиском суспільства і впливом міжнародних чинників знову активізувалися процеси протидії корупції. У жовтні 2014 року, наприклад, було прийнято низку законодавчих актів з питань протидії корупції: Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» [5]; Закон України «Про запобігання корупції» [6]; Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» [7]; Закон України «Про Національну поліцію» [8] та інші законодавчі акти, які повинні були надати можливість організувати реальну, а не декларативну протидію корупції в державі. На практиці ж суспільство опинилося в ситуації, коли Національна поліція перебувала в стадії реформування, Національне антикорупційне бюро – ще тільки в стадії становлення, Закон України «Про запобігання корупції» не діє (в першу чергу через не сформованість Національної агенції з питань запобігання корупції, яка повинна була стати основою протидії корупції у виконавчій гілці влади). Незрозумілими також є підходи щодо ролі прокуратури, Служби безпеки України у процесі протидії корупції, адже згідно з оновленим законодавством та фактичним станом справ ці структури не впливають на протидію корупції на державному рівні. Мертворождением проектом стало створення Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів [9], оскільки воно не вписується в єдину лінію протидії корупції, не є правоохоронним органом, не має

можливості вести оперативно-розшукову діяльність тощо.

Питання протидії корупції, вважаємо, потребує не ситуативного підходу, а концептуального, системно-стратегічного бачення, що характеризувалося б наявністю єдиної політичної лінії, послідовністю, а не залежало від приходу до влади інших еліт. Прикладів цьому є чимало: Велика Британія, США, Норвегія, Бельгія та інші західні країни проводять послідовну політику, що ґрунтується на стратегії протидії корупції і є незмінною протягом десятиліть. Не дивно, що подібна політика довела свою дієвість і рівень корупції в цих країнах є незрівнянно нижчим у порівнянні з Україною.

У цій публікації беруться до уваги питання правового, організаційного порядку, з якими пов'язане подолання корупції як ганебного антигуманного явища. Є, однак, причини наявності корупції, що становлять більш глибинний характер. До них відносимо: а) низький рівень громадянської культури і моралі, що спричиняють байдуже ставлення до хабарництва, корупції; б) брак необхідного виховання, формування особистості, її людської гідності і взаємоповаги між людьми; в) відсутність належного суспільного громадського контролю за поведінкою людини та ін. Відтак, антикорупційна боротьба не повинна зводитися до таких виняткових засобів як юридична, адміністративна протидія. Куди більш дієвими мають бути засоби виховного, профілактичного характеру, пов'язані з формуванням відповідної людської свідомості, розуміння того, що недобросовісно вести бізнес, давати хабарі тощо – це вчинки, що не відповідають справжній людині.

Аналізуючи сучасний стан корупції в Україні відповідно до оцінок міжнародних рейтингів, можна констатувати, що Україна посідає, на превеликий жаль, останні місця, конкуруючи з такими країнами, як Непал, Камерун, Нікарагуа, Парагвай та іншими найбільш відсталими

країнами третього світу. Так, наприклад, за результатами Світового Індексу сприйняття корупції CPI за 2015 рік індекс CPI України становить 27 балів зі 100 можливих, що лише на 1 бал більше, ніж минулого року. У всесвітньому рейтингу Україна посідає відповідно 130 місце зі 168 позицій [10]. Безумовно, головним чинником сучасного стану корупції є ситуація не розділення влади і бізнесу, високий рівень політичної корупції, декларативні підходи до протидії корупції, відсутність відповідальних за протидію корупції осіб, оскільки Президент не очолює протидію корупції, а є тільки гарантом Конституції. Прикладом негативних чинників є той факт, що з 2014 року по теперішній час, навіть після Революції гідності, немає призначеної особи Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики. Відсутня реальна взаємодія суб'єктів протидії корупції. Рада національної безпеки і оборони України могла б виконати відповідну координаційну роль, але цього теж не спостерігається. В Україні трапляються деякі випадки резонансних затримань, розслідування по яких, як правило, не доводяться до відповідного логічного завершення справи, а протидія корупції зведена до протидії на побутовому рівні – впіймати «на гарячому» лікаря, вчителя тощо.

Основними проблемами, що паралізують ефективність протидії корупції, на нашу думку, є відсутність єдиної політичної волі та системно-стратегічного бачення шляхів подолання цього негативного явища з урахуванням як досвіду кращих демократичних країн, так і вітчизняного. Особливо це відчувається при створенні відповідних структур – суб'єктів протидії корупції, типовою рисою чого стало невміння та не бажання збереження й відбору професійного кадрового потенціалу з професійних патріотичних та порядних громадян України. На жаль, це є свідченням недооцінки потенціалу власного народу.

Аналіз Конституції України та чинного законодавства свідчить про недоскона-

лість сучасного правового забезпечення, відсутність системного уявлення і відповідного законодавчого забезпечення діяльності правоохоронних органів в цілому. В свою чергу, відсутність бачення ідеальної моделі правоохоронної системи «якими ми бажаємо мати правоохоронні органи, їх систему після проведення реформ», загрожує втратою контролю над злочинністю, утворює реальну внутрішню загрозу національній безпеці України та загрожує утвердженню неспроможності забезпечення гарантій держави щодо безпеки її громадянам, що є найвищою соціальною цінністю України.

Відсутність затвердженої концепції реформування правоохоронних органів у країні після двох років реформування є ще одним зі свідчень непродуманого державного бачення організації та управління цим процесом.

Подолання корупції в Україні є найважливішим державним завданням, адже з моменту здобуття нашою державою незалежності корупція розглядалась як пряма загроза національній безпеці, стабільності та злагоді в країні. Її негативні наслідки полягають і в тому, що вона розвиває такі найважливіші конституційні принципи, як принцип консолідації нашого суспільства, принцип соціальної справедливості і рівності всіх перед законом. Корупція небезпечна ще й тим, що вона підриває довіру народу до влади, дискредитує ринкові механізми конкуренції та запобігання монополізму в економіці, сприяє лобіюванню законодавчих і нормативних актів, що відкривають можливість масштабних зловживань та злочинності. Отже, Українська держава потребує рішучих дій щодо протидії корупції, а не декларативних заходів. Ліміт довіри вже вичерпано, суспільство не зможе більше терпіти видимість протидії боротьби з корупцією, особливо політичної корупції, негативного впливу олігархічних кланів на сучасний стан протидії корупції в Україні.

У попередніх дослідженнях вже приділялась увага суб'єктам протидії коруп-

ції, зокрема, було запропоновано поділити їх на наступні десять груп:

– суб'єктам протидії корупції, зарахованим до першої групи, належить прерогатива визначення внутрішньої і зовнішньої політики держави, складовою якої є антикорупційна політика, і забезпечення її здійснення (Президент України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України);

– друга група суб'єктів здійснює ініціювання прийняття законів, спрямованих на забезпечення протидії корупції (відповідно до Конституції України суб'єктами законодавчої ініціативи є Президент України, Кабінет Міністрів України, народні депутати України);

– третю групу суб'єктів становлять відповідно до ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції – органи прокуратури, Національна поліція, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції;

– четверта група – суб'єкти безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері протидії корупції, які здійснюють свої повноваження відповідно до чинного законодавства (органи прокуратури, у т.ч. антикорупційна прокуратура, Національна поліція, Служба безпеки України, Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань (що перебуває в процесі створення);

– п'ята група суб'єктів – це суди загальної юрисдикції, до компетенції яких належить здійснення судового розгляду справ про корупційні правопорушення;

– діяльність суб'єктів шостої групи пов'язана із запобіганням корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування (Національне агентство з питань запобігання корупції, Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики);

– сьому групу суб'єктів становлять суб'єкти, які здійснюють координацію антикорупційної діяльності (розглядаючи корупцію як загрозу національній без-

пеці України у сфері державної безпеки, відповідну координацію суб'єктів забезпечення національної безпеки у протидії загроз та небезпек здійснює Рада національної безпеки і оборони України);

– восьму групу суб'єктів протидії корупції утворюють органи, що здійснюють відповідно до ст. 61–64 Закону України «Про запобігання корупції» протидію корупції у діяльності юридичних осіб (уповноважений з антикорупційної діяльності, професіонал з антикорупційної діяльності);

– дев'ята група суб'єктів протидії корупції – це насамперед суди, а також антикорупційні прокурори, державні органи та органи місцевого самоврядування, які вживають заходів і ухвалюють конкретні рішення стосовно відшкодування заподіяної корупційними діяннями шкоди, поновлення порушених ними прав, а також Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, тощо;

– десята група суб'єктів протидії корупції включає в себе діяльність з науково-методичного та навчального забезпечення протидії корупції (Національна академія наук України, Національна академія правових наук України, Міністерство освіти і науки України тощо) [10, с. 94–108].

Окрему, одинадцятую, групу суб'єктів протидії корупції утворюють як вітчизняні, так і міжнародні громадські об'єднання (відповідно до чинного законодавства та своєї статутної діяльності) (ГО «Професіоналів з національної безпеки», ГО «Антикорупційна ліга», МГО «Центр протидії корупції», МГО «Transparency International») та громадяни України відповідно до своїх конституційних прав.

Парадокс сьогодення полягає в тому, що найбільш дієвою останніми роками є винятково зазначена одинадцята група суб'єктів протидії корупції. Як зазначають у вже згаданій МГО «Transparency International»: «Здобути

підвищення рейтингу цього року Україні вдалося винятково завдяки більш критичному ставленню суспільства до корупціонерів. Про це свідчать дані дослідження Bertelsmann Foundation Transformation Index, які враховуються при визначенні CPI. Збільшилася кількість викривачів корупції, зростає число гострих матеріалів про корупціонерів у ЗМІ, на які влада змушена реагувати. Представники законодавчої та виконавчої гілки влади дедалі менше використовують свої службові повноваження для незаконного збагачення, побоюючись зіпсувати свій імідж в очах суспільства» [10].

Потенціал подолання корупції, який є у громадських організацій, суспільства в цілому впроваджується значною мірою, в той час як численні державні органи, покликані протидіяти корупції або не функціонують зовсім (знаходяться в стадії становлення), або функціонують вкрай неефективно.

Очевидно, що для подолання неприпустимого рівня корупції слід терміново докласти максимум зусиль щодо активізації протидії корупції за такими напрямками:

1. Президент України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України повинні провадити дієву внутрішню і зовнішню політику держави, складовою якої є антикорупційна політика, забезпечувати її здійснення, зокрема ініціювати прийняття законів, спрямованих на системне забезпечення протидії корупції.

2. Має бути забезпечена ефективна взаємодія спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції – органів прокуратури, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, Національного агентства з питань запобігання корупції зі Службою безпеки України, Державним бюро розслідувань (коли воно почне свою роботу).

3. Суди загальної юрисдикції, до компетенції яких належить здійснення судового розгляду справ про корупційні правопорушення, повинні посилити свою

діяльність. Вирішення справ про корупційні правопорушення мають стати пріоритетними.

4. Національна академія наук України, Національна академія правових наук України, Міністерство освіти і науки України, профільні кафедри ЗВО усіх форм власності мають активізувати діяльність з науково-методичного та навчального забезпечення протидії корупції.

5. Діяльність антикорупційних прокурорів, державних органів та органів місцевого самоврядування, які вживають заходів і ухвалюють рішення стосовно відшкодування заподіяної корупційними діяннями шкоди, поновлення порушених прав, повинна мати системний характер з виходом на конкретні рішення. Необхідно визначити завдання Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, та в їх рамках організувати взаємодію з іншими правоохоронними структурами.

6. Продовжувати залучення до протидії корупції громадськості у всіх можливих формах.

7. Особливу увагу приділити практиці відбору кадрів для новостворених антикорупційних органів також з колишніх правоохоронців, які є професійними, патріотичними, порядними службовцями. Налагодження ефективної системи такого відбору дозволить зберегти та примножити позитивний досвід, практичні напрацювання, уникнути згубної, але такої поширеної практики тотального заміщення досвідчених фахівців новими людьми, які часто не мають не лише необхідного досвіду, належної кваліфікації, а й відповідної мотивації.

8. Ураховувати та зберігати наявний позитивний вітчизняний досвід у сфері протидії корупції. Ситуація, коли зміна політичних еліт несе з собою зміну стратегії, тотальні кадрові перестановки, нівелювання всіх напрацювань попередніх років є неприпустимою, адже це суперечить

принципу послідовності, знижує ефективність антикорупційних процесів, що тривали роками, або й взагалі їх зупиняє.

9. Рада національної безпеки і оборони України має здійснювати координацію діяльності всіх перелічених суб'єктів антикорупційної діяльності, розглядаючи корупцію як загрозу національній безпеці України.

Переконані, що вжиття запропонованих заходів дозволить суттєво знизити рівень корупції, в тому числі на вищих щаблях влади, налагодити практику повернення значної кількості фінансових коштів, зокрема з-за кордону, забезпечити довіру населення до органів, що займаються протидією корупції, органів державної влади та до держави в цілому.

Висновки. Незважаючи на те, що з 1995 року всі Президенти України, велика кількість політичних партій і рухів декларували активну боротьбу з корупцією, результати цієї боротьби нікчемні. Найвизначніший в Україні стан протидії корупції є не просто далеким від ідеалу, а практично катастрофічним. За міжнародними рейтингами, що оцінюють боротьбу з ко-

рупцією, Україна посідає останні місця (зокрема, у найвідомішому світовому антикорупційному рейтингу СРІ 2015 року «колегами» України за ганебним антикорупційним індексом 27 балів зі 100 є Іран, Камерун, Непал, Нікарагуа і Парагвай). Єдиними дієвими суб'єктами протидії корупції в Україні є громадські організації та суспільство в цілому. Щойно створені антикорупційні та давно існуючі, але нещодавно реформовані правоохоронні органи не в стані чинити ефективну протидію корупції з суб'єктивних та об'єктивних причин.

З метою забезпечити дійсно ефективну протидію корупції на всіх рівнях, повернути довіру населення до процесу протидії корупції, державної влади та держави в цілому запропоновано напрями, за якими слід активізувати зусилля організацій та установ усіх рівнів. Тільки комплексно продумана, скоординована діяльність всіх – від Президента України і до простого працівника – дозволить здолати корупцію, перетворити Україну на розвинену, заможну, привабливу для громадян і залучення іноземних інвестицій країну.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про заходи щодо активізації боротьби з корупцією і організованою злочинністю: Розпорядження Президента України від 10.02.1995 № 35/95-рп. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/35/95-%D1%80%D0%BF>
2. Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998–2005 роки: Указ Президента України від 24.04.1998 № 367/98 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/367/98>
3. Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності»: Указ Президента України від 11.09.2006 № 742/2006 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/742/2006>
4. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 № 3206 –VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 40. Ст. 404.
5. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України від 14.10.2014 № 1699 –VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 46. Ст. 2047.
6. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700 –VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
7. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 № 1698 –VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 47. Ст. 2051.
8. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580 –VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.
9. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: Закон України від 10.11.2015 № 772 –VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 1. Ст. 2.