

УДК 328.185:342.3(477)

Погорецький М.А.

д. ю.н., професор,

заслужений діяч науки і техніки України

Щодо боротьби з корупцією у сучасних умовах розбудови України як правової демократичної держави

Між проголошенням найгуманніших та найсправедливіших принципів розбудови держави і суспільства й закріплення їх в Основному законі країни і втіленням зазначених принципів у повсякденне життя – суттєва різниця, що яскраво доведено багаторічною практикою розбудови України як суверенної й незалежної, демократичної, соціальної правової держави.

Одним із чинників, що завадять реалізації зазначених положень ст. 1 Конституції України є корупція, сучасний стан якої в Україні являє загрозу демократії, реалізації принципу верховенства права, соціальному прогресу, національній безпеці, розбудові громадянського суспільства, моральності, негативно впливає на всі інститути держави та довіру до них людей, значно знижує міжнародний імідж України.

Слід визнати, що усі антикорупційні організаційно-правові заходи, що проводилися в Україні з 1994 року виявилися мало ефективними. Про це свідчить те, що корупція в Україні не лише не знизилася, а й значно поширилася, особливо за останні 5 років. Так, за оцінками провідної міжнародної неурядової організації з боротьби з корупцією Transparency International за рівнем “індексу сприйняття корупції” рейтинг України серед найбільш корумпованих держав світу значно зріс – у 2006 році Україна займала 99 місце, у 2007 році – 118 місце, а в 2008 році Україна перемістилася вже аж на 134 місце серед 180 держав світу.

Відповідно до законодавства України контроль за виконанням законів у сфері боротьби з корупцією здійснюється Президентом України, як гарантом Конституції України, Верховною Радою України безпосередньо, Комітетом Верховної Ради України з питань боротьби з корупцією, а також Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами. Особливе місце у розв’язанні проблем корупції займав спеціальний державний орган

– Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України. Він здійснював координацію діяльності всіх правоохоронних та інших державних органів по виконанню законів України, указів і розпоряджень Президента України, уряду та власних рішень з питань боротьби з корупцією і організованою злочинністю, розробляв стратегічні та тактичні заходи протидії корупції.

На сьогодні в Україні є чинними понад 200 правових актів, прийнятих Верховною Радою України, Президентом України та Урядом України, які, на мій погляд, дозволяють організувати заходи і успішно вести боротьбу з корупцією. Серед них: План заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» (затверджена розпорядженням КМ України від 15 серпня 2007 року № 657-р) на період до 2011 року; План заходів щодо створення та забезпечення функціонування системи державного фінансового контролю за декларуванням та витрачанням доходів особами, які претендують на зайняття посад державних службовців, та особами, уповноваженими на виконання функцій держави, посилення боротьби з приховуванням доходів від оподаткування та корупцією, затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України 2 червня 2003 року № 323-р., який фактично не виконується.

Щорічно Кабінет Міністрів України розробляє та затверджує плани заходів щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією (заходи фактично повторюються і із року у рік та носять формальний характер).

Так, Указом Президента України “Питання посилення боротьби з корупцією та іншими злочинами в сфері економіки” від 27.08.1994 № 484/94 було визначено питання посилення боротьби з корупцією та іншими злочинами у сфері економіки. Метою цього Указу стало забезпечення оперативного, повного, всебічного та об'єктивного розслідування особливо складних справ про злочини, пов'язані з фактами корупції в органах державної влади, організованої злочинної діяльності у сфері економіки та забезпечення оперативного проведення невідкладних слідчих дій, викриття всіх причетних до вчинення злочинів осіб, залучення до проведення слідчих дій висококваліфікованих спеціалістів та експертів, усунення впливу сторонніх осіб на хід слідства, гарантування консти-

туційних прав і свобод громадян у разі застосування до них запобіжних заходів.

Розпорядженням Президента України "Про заходи щодо активізації боротьби з корупцією і організованою злочинністю" від 10.02.1995, № 35/95-рп було визнано, що діяльність відповідних державних органів щодо подолання злочинності є незадовільною, про що було попереджено керівників міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади про персональну відповідальність за неефективну роботу щодо боротьби з корупцією та організованою злочинністю. З метою досягнення докорінного перелому в справі боротьби з корупцією і організованою злочинністю затверджено Практичні та організаційні заходи щодо боротьби зі злочинністю на I півріччя 1995 року, Програму заходів щодо запобігання злочинності у сфері економіки, Програму організаційно-правових заходів щодо створення необхідної законодавчої, інформаційно-аналітичної та наукової бази у справі боротьби зі злочинністю на 1995 – 1996 рр.

Відповідно до програми заходів щодо запобігання злочинності у сфері економіки, затвердженої зазначеним Розпорядженням, було рекомендовано розробити проект Положення про декларування доходів державними службовцями з визначенням переліку конкретних обмежень, що повинні на них поширюватися під час проходження державної служби, та подати його на розгляд Кабінету Міністрів України.

Однак, робота щодо боротьби з корупцією і організованою злочинністю після цього Розпорядження не поліпшилась, про що свідчить Указ Президента від 06.02.2003 № 84/2003 "Про невідкладні додаткові заходи щодо посилення боротьби з організованою злочинністю".

З метою усунення причин та умов, що сприяють злочинним проявам і корупції був виданий Указ Президента України "Про систему заходів щодо усунення причин та умов, які сприяють злочинним проявам і корупції" від 09.02.2004 року №175/2004 (зміни і доповнення, внесені Указом Президента України від 3 березня 2004 року №2), яким затверджено відповідні заходи та визначено пріоритетними напрямками діяльності державних органів, насамперед правоохоронних органів, забезпечення захисту прав і свобод громадян від злочинних посягань, особливо у сферах реалізації права власності, підприємницької діяльності, фінансових, соціаль-

но-трудових відносин, споживання, а також усунення соціально-економічних причин і умов, що сприяють злочинності та корупції. Зазначеним Указом Президента України Кабінету Міністрів України доручено розглянути за участю Генеральної прокуратури України питання щодо доцільності заборони здійснення пожертв та благодійних внесків до фондів, інших організацій, які створено для підтримки діяльності правоохоронних органів, органів виконавчої влади, від суб'єктів господарської діяльності, які протягом останніх трьох років зверталися до цих органів, одержували від них державні, в тому числі управлінські, послуги, та проінформувати про результати розгляду. Для запобігання проявам корупції в усіх гілках влади було доручено підготувати пропозиції щодо внесення змін до законодавства про державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, боротьбу з корупцією щодо запровадження громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, удосконалення засад притягнення до відповідальності за корупційні діяння або інші правопорушення, пов'язані з корупцією, передбачивши, зокрема, виключення дій чи бездіяльності, які не становлять суспільної небезпеки, з числа правопорушень, за які передбачено адміністративну, кримінальну відповідальність.

Відповідно до офіційних заяв керівництва держави, частка тіньової економіки в Україні фактично зрівнялася з офіційною. Її провокує масова «тінізація» економічного сектору України, що, у свою чергу, є економічним підґрунтям корумпованих зв'язків. З метою детінізації економіки та протидії корупції був прийнятий Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо детінізації економіки та протидії корупції» від 18.11.2005 р. №1615/2005, яким визначено, що одним із пріоритетних заходів щодо протидії корупції є запровадження громадського моніторингу стану поширення корупційних діянь у політичній, економічній і соціальній сферах на загальнодержавному та місцевому рівнях. Цим же Указом було запропоновано внести зміни до законодавчих актів щодо забезпечення свободи підприємницької діяльності, обмеження державного регулювання економічних процесів, усунення причин, які сприяють корупції, ухиленню від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів), веденню господарської діяльності з порушенням норм законодавства.

Повільно і неефективно виконуються міжнародні зобов'язання України у сфері протидії корупції, зокрема, рекомендації Групи держав Ради Європи проти корупції (ГРЕКО), значна частина яких стосується внесення змін до законодавства. Відповідно до оціночного звіту, затвердженого 15 травня 2009 р., з 25 рекомендацій цієї організації Україна виконала лише третину. Зокрема, невиконаними залишаються рекомендації щодо посилення незалежності прокуратури від політичних впливів, забезпечення незалежності судів та прозорої процедури добору суддів, прийняття нових правил конфіскації та арешту доходів, отриманих внаслідок корупції тощо. Особливої уваги вимагають ті рекомендації, що стосуються підвищення добросовісності державної служби, унеможливлення призначення на посади в органи державної влади осіб, які притягалися за корупційні діяння.

ГРЕКО зазначила, що деякі рекомендації вимагають практичного застосування антикорупційного законодавства. У цьому зв'язку, як зазначається в рекомендаціях, "не можна переоцінити величезне значення швидкого створення антикорупційного органу, в якому слід забезпечити представництво як органів державної влади, так і громадянського суспільства, і якому слід надати достатню незалежність. Це питання тісно пов'язане з прийняттям плану заходів, покликаних сприяти втіленню в життя національної антикорупційної стратегії".

Залишається також невирішеною низка інших завдань, передбачених указами Президента України від 1 лютого 2008 року № 80 «Про деякі заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної антикорупційної політики», від 5 травня 2008 року № 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», від 27 листопада 2008 року № 1101/2008 „Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 31 жовтня 2008 року „Про стан протидії корупції в Україні””.

Отже зазначені й інші організаційно-правові заходи та їх реалізація не дали очікуваного ефекту, що стало причиною розробки та прийняття більш рішучих організаційно-правових заходів боротьби з корупцією. Проте прийняті законодавчі акти щодо боротьби з корупцією, на мою думку, є недосконалими та потребують відпо-

відних змін і доповнень.

У 2009 році Верховною Радою України прийняті Закони України “Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції” від 23.12.2009 № 1787-VI та “Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень” від 11.06.2009 № 1507-VI та інші.

Статтею 18 Закону України “Про засади запобігання та протидії корупції” від 11.06.2009 № 1506-VI передбачені види відповідальності за корупційні правопорушення – кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну.

З метою проведення роз’яснювальної роботи щодо застосування норм Закону Кабінетом Міністрів України розроблено відповідний План заходів, затверджений Розпорядженням КМ України від 16 грудня 2009 року № 1686. Більшість цих заходів носить загальний характер (проведення тематичних нарад, засідань, семінарів), а пункт 9 “Організація роботи щодо підвищення кваліфікації працівників органів виконавчої влади з питань зв’язків з громадськістю та взаємодія із засобами масової інформації” (виконавцями є Держтелерадіо, Головдержслужба, МОН України, Мінюст України) взагалі не має відношення до роз’яснювальної роботи щодо застосування норм зазначеного Закону.

У ряді пунктів заходів конкретні виконавці (зацікавлені міністерства та відомства) не визначені. При цьому вимагається про результати виконання заходів інформувати Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики.

Постановою КМ України від 08 грудня 2009 року № 1338 “Про заходи щодо посилення протидії корупції” передбачено створення робочих груп для проведення перевірок організації роботи в центральних та місцевих органах виконавчої влади стосовно дотримання ними вимог антикорупційного законодавства та звітів про їх результати. Визначено перелік представників центральних органів виконавчої влади, які на постійній основі співпрацюють з Урядовим уповноваженим з питань антикорупційної політики в частині проведення перевірок організації роботи тощо: перші заступники МВС України, ДПА України, СБ України, Голова КР України, Головдержслужби та інші. Тобто, вбачається, що Національний Антикорупційний комітет буде частково дублювати функції, визначені даною Постановою Кабінету міністрів. У

зв'язку з цим необхідно розробити механізм їх взаємодії для виключення дублювання цих функцій.

Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення” від 11.06.2009 № 1508-VI Кодекс України про адміністративні правопорушення доповнений Главою 15-Б (Корупційні і адміністративні правопорушення), а також статтями Кримінального Кодексу України щодо протидії корупції.

Слід зазначити, що в Україні створено в цілому достатню законодавчу базу для ефективної протидії корупції, у тому числі у частині відповідальності за корупційні правопорушення, яка передбачає цілий комплекс правових засобів. Застосування їх дозволяє притягнути до того чи іншого виду юридичної відповідальності практично будь-яку посадову та службову особу органів державної влади, місцевого самоврядування, яка допустила одне або інше зловживання владою чи службовим становищем (від порушення обмежень, встановлених для осіб, уповноважених на виконання функцій держави, неподання декларації до одержання хабара і участі в діяльності організованих злочинних груп).

З метою необхідності дотримання вимог Кримінальної конвенції Ради Європи, ратифікованої у жовтні 2006 року, розділ VII-А “Злочини у сфері службової діяльності в юридичних особах приватного права та професійної діяльності, пов’язаної з наданням публічних послуг” Кримінального кодексу доповнено статтями: 235¹ (Зловживання повноваженнями); 235² (Перевищення повноважень); 235³ (Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги); 235⁴ (Комерційний підкуп); 235⁵ (Підкуп особи, яка надає публічні послуги); 369¹ (Зловживання впливом).

Разом з тим, слід зауважити, що нові антикорупційні закони містять ряд суттєвих недоліків, пов’язаних, перш за все, з неадекватною імплементацією норм міжнародних конвенцій в українське законодавство. Зокрема, Конвенцією ООН проти корупції окремо передбачено заходи щодо запобігання корупції (у ст. 6 визначено органи, які здійснюють запобігання) та заходи щодо розслідування, переслідування і систему органів, які займаються боротьбою з корупцією. Іншими словами, запобігання та боротьба (протидія) як завдання розмежовані та поділені між різними державними органами. У нових антикорупційних законах такий підхід не діє, а тому і вийшло, що на Президента України, український парламент, уряд

України, разом з органами прокуратури і громадськістю, покладено невластивий їм обов'язок – здійснювати протидію корупції, а на всіх, хто тільки здатен, – запобігати їй.

Не дотримуючись положень вказаної Конвенції, український законодавець відносить до кримінального злочину будь-яке збагачення, незалежно від його розміру (ч. 1 ст. 368-1 КК України); поширює дію цієї норми не тільки на державних посадових осіб, а й на посадових осіб іноземних держав та міжнародних організацій (п. 2 примітки до ст. 364 КК України) і водночас не поширює її на військових службових осіб; не враховує, що перевищення законних доходів може бути раціонально обґрунтоване (наприклад, прихованим від оподаткування договором оренди житла, що може бути визнано певним порушенням закону, але зовсім не корупцією). Отже, за формального підходу за допомогою цієї статті можна порушити кримінальну справу фактично проти будь-якої особи, а потім сказати, що обвинувачення не знайшло свого підтвердження.

Згідно зі ст. 12 Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією зловживання впливом карається, якщо воно стосується впливу на прийняття рішень тільки національними державними посадовими особами, членами національних представницьких органів, іноземних державних посадових осіб та членів іноземних представницьких органів, посадових осіб міжнародних організацій і членів міжнародних парламентських асамблей, суддів і посадових осіб міжнародних судів. Український же законодавець необґрунтовано розширив цей перелік за рахунок керівників громадських організацій, помічників-консультантів виборних осіб (не державних службовців), аудиторів, нотаріусів та інших осіб, які не є службовими.

Статтею 18 Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією передбачено, що юридичні особи можуть нести відповідальність лише за злочини, вчинені на їхню користь фізичною особою, яка обіймає керівну посаду у відповідній юридичній особі. Але у новому вітчизняному антикорупційному законодавстві встановлено, що юридична особа несе відповідальність за вчинення від її імені та в її інтересах відповідного злочину як керівником такої юридичної особи, так і її засновником, учасником чи іншою уповноваженою особою.

Більшість нових статей КУпАП та КК України конкурують не лише між собою, а й з іншими статтями цих кодексів. Таких норм-двійників «антикорупційний пакет» породив чимало, і правоохоронці не завжди знатимуть, яку з них застосувати. Наприклад, стаття 212-27 КУпАП створила конкуренцію відразу з кількома більш серйозними за своїми санкціями статтями КК України (статті 157, 343, 344, 351, 376), що передбачають відповідальність за втручання в діяльність членів виборчих комісій, працівника правоохоронного органу, державного діяча, Народних депутатів України, депутатів місцевих рад, комітетів і тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України, суддів.

Окрім того, багато норм зазначених правових актів сформульовано з порушенням правил законодавчої техніки. Наслідком цього є те, що на практиці правоохоронні органи і суди зіштовхнуться з проблемами, без розв'язання яких неможливо буде реалізувати їх в правозастосовній практиці, тому вважаю необхідним відкласти термін введення вказаних вище законів у дію, а також їх доопрацювання.

Ураховуючи системний характер корупції в Україні, що визнано національними державними органами, міжнародними організаціями та підтверджується дослідженнями сприйняття поширеності корупції серед населення, доцільним є формування Державної антикорупційної політики і реалізації антикорупційної стратегії (ст. 3 Закону України „Про засади запобігання та протидії корупції”), поклавши її на новостворений, конституційний орган – Національний антикорупційний комітет, який повинен очолити Президент України. До складу цього Комітету повинні увійти керівники усіх гілок влади, керівники правоохоронних органів, наукових установ, громадськості. Основними завданнями Національного антикорупційного комітету повинні стати:

- розроблення пропозицій щодо формування і реалізації стратегій антикорупційної політики держави;

- здійснення систематичного аналізу стану корупції в Україні та ефективності реалізації заходів, що вживаються для запобігання та протидії їй;

- розроблення пропозицій щодо вдосконалення законодавства з питань запобігання та протидії корупції, виявлення норм, які можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень і злочинів;

- забезпечення ефективної взаємодії і координації діяльності щодо реалізації державної антикорупційної політики суб'єктами запобігання та протидії корупції;

- підготовки пропозицій про спрощення дозвільних та інших процедур щодо ведення малого і середнього бізнесу та ліквідації причин, що зумовлюють корупцію у цій сфері;

- сприяння реалізації рекомендацій Групи ОЯЕСО, інших провідних світових організацій щодо запобігання та протидії корупції, підвищенню ефективності міжнародної співпраці України у цій сфері;

- ініціювання інформаційно-просвітницьких заходів з метою формування у суспільстві нетерпимості до корупції, підвищення рівня правової свідомості громадян;

- участі у підготовці проектів послань Президента України до народу, щорічних і позачергових послань до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України в частині, що стосується питань запобігання та протидії корупції.

Відповідно до покладених завдань Комітет повинен бути уповноваженим:

- здійснювати комплексну оцінку ситуації і тенденцій у сфері протидії корупції в Україні, ефективності виконання національного антикорупційного законодавства з метою визначення пріоритетних напрямів державної політики із запобігання і протидії корупції;

- готувати у встановленому порядку проекти нормативно-правових актів, пропозиції та рекомендації щодо заходів запобігання та протидії корупції;

- розробляти рекомендації щодо удосконалення діяльності антикорупційних інституцій, у тому числі неурядових організацій, та їх взаємодії у сфері запобігання і протидії корупції;

- сприяти науково-методичному забезпеченню протидії корупції, проведенню наукових досліджень, розробленню нових пропозицій, наукових методик і рекомендацій, прогнозуванню та науковому аналізу ефективності форм і засобів протидії корупції, розробляє пропозиції щодо методик антикорупційного контролю;

- здійснювати заходи, щодо нормативно-правового, інституційного, наукового та організаційного забезпечення проведення єдиної державної політики із запобігання і протидії корупції;

- готувати пропозиції щодо забезпечення проведення єдиної державної політики у сфері державної служби, визначення чітких критеріїв державного фінансування економіки і відповідальності за нецільове використання бюджетних коштів, безперешкодної реалізації громадянами майнових і немайнових прав, удосконалення засобів фінансового контролю за бюджетними коштами, спрощення регуляторних та дозвільних процедур з метою мінімізації та припинення корупційних діянь;

- надавати пропозиції щодо проведення спеціальних антикорупційних перевірок фактів, які мали значний суспільний резонанс, і формування відповідних комісій;

- організовувати незалежний моніторинг ефективності діяльності державних органів із запобігання та протидії корупції за участю правозахисних, антикорупційних та інших неурядових організацій;

- забезпечувати взаємодію з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, громадськими організаціями, міжнародними організаціями з питань реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії корупції:

- інформувати суспільство про результати своєї діяльності через друковані засоби масової інформації з метою висвітлення питань реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії корупції.

- створювати робочі групи з підготовки окремих питань до розгляду Комітетом;

- залучати спеціалістів органів виконавчої влади, правоохоронних і контролюючих органів, наукових установ, підприємств, установ та організацій, незалежно від форм власності (за погодженням з їх керівниками) до роботи в Комітеті;

- заслуховувати інформацію представників органів виконавчої влади, правоохоронних і контролюючих органів з питань, що належать до відання Комітету;

- витребувати та одержувати у встановленому порядку від органів виконавчої влади, підприємств, установ і організацій інформацію, документи та матеріали, необхідні для виконання покладених на нього завдань;

- здійснювати аналіз виконання відповідних стратегій, концепцій, програм, планів, законів, указів, інших нормативно-право-

вих актів із запобігання та протидії корупції.

Результативність запропонованих організаційно-правових заходів щодо протидії корупції, як показує багаторічний зарубіжний та вітчизняний досвід, залежить перш за все від політичної волі керівництва держави, від досконалої кадрової політики, яка повинна бути заснована на принципах професіоналізму, законності, відданості інтересам держави та українського народу.