



ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ: РЕТРОСПЕКТИВИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

ЛИТВИНЕНКО Віктор Іванович - доктор юридичних наук, доцент, директор Інституту права ім. князя Володимира Великого МАУП, Заслужений юрист України

У статті розглянуто історію становлення процесу протидії корупції в Україні, з точки зору адміністративного права. Проаналізовано основні етапи розвитку вітчизняної протидії корупції, нинішній стан справ. Особливу 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: корупція, концепція, правоохоронні органи, антикорупційне законодавство, формування та виховання особистості.

В статье рассмотрена история становления процесса противодействия коррупции в Украине, с точки зрения административного права. Проанализированы основные этапы развития отечественного противодействия коррупции, нынешнее положение дел. Особое 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 организаций, автором предложены пути повышения эффективности противодействия коррупции в Украине.

Ключевые слова: коррупция, концепция, правоохранительные органы, антикоррупционное законодательство, формирование и воспитание личности.

The article describes the history of the formation of anti-corruption process in Ukraine, in terms of administrative law. The main stages of development of the national anti-corruption, the current state of affairs were analyzed. Particular attention is paid to the shortcomings that exist in the field of combating corruption in Ukraine, the problems of functioning of anti-corruption entities. On the basis of the classification of subjects of combating corruption and with the advice of relevant international organizations, ways to improve the effectiveness of anti-corruption in Ukraine was proposed by the author.

Keywords: corruption, concept, law enforcement agencies, anti-corruption legislation, forming and education of the individual.

Актуальність теми. Ситуація, в якій на сьогодні опинилось 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 нашу думку, це пов'язано з непередбачуваною соціальною полі-

тикою, 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 вимотує величезні матеріальні, фінансові ресурси нашої

держави, забирає численні людські життя. Але особливо гострим фактором деградації суспільства, на нашу думку, є наявний в Україні рівень корупції.

Найбільшу стурбованість викликає корупція, яка проявляється на всіх, у тому числі вищих щаблях влади, при очевидній участі в ній вітчизняних олігархів. Безумовно, взятий керівництвом держави курс на її подолання є позитивним фактором. Водночас, ми спостерігаємо відсутність концепції, чіткої політичної лінії, спрямованої на реальну протидію корупції. Суспільство протягом ось уже 25 років незалежності отримує від керівництва держави заяви, щодо протидії корупції, що носять, на жаль, декларативний характер.

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

Основний зміст дослідження. Вперше, питання протидії корупції в Україні було певною мірою цілісно поставлено та 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]. У 2006 році, у 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. Порошенка 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 ряд 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 – в стадії реформування, Національне антикорупційне бюро – ще тільки в стадії становлення, Закон України «Про запобігання корупції» – не діє (у першу чергу, через несформованість 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. Мертвонародженим 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 і т. д.

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: Великобританія, США, Норвегія, Бельгія та ряд інших західних країн проводять послідовну політику, що ґрунтується на стратегії протидії корупції і є незмінною протягом десятиліть. Не дивно, що подібна політика довела свою дієвість і рівень ко-

рупції в даних країнах є незрівнянно нижчим, у порівнянні з Україною.

У даній 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 виключних 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 займає, на превеликий жаль, останні місця, конкуруючи з такими країнами, як Непал, Камерун, Нікарагуа, Парагвай та інші найбільш відсталі країни третього світу. Так, наприклад, за результатами Світового Індексу сприйняття корупції CPI за 2015 рік, індекс CPI України складає 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 сьогоdnішнього стану корупції є ситуація нерозділення 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 досвіду. Особливо це відчувається при створенні відповідних структур – суб'єктів протидії корупції, типовою рисою чого стало невміння та небажання збереження й відбору професійного кадрового потенціалу з числа професійних патріотичних та порядних громадян України. На жаль, це є свідченням недооцінки потенціалу власного народу.

Аналіз Конституції України та чинного законодавства свідчить про недосконалість сучасного правового забезпечення, відсутність системного уявлення і відповідного законодавчого забезпечення діяльності правоохоронних органів у цілому. У свою чергу, відсутність бачення ідеальної моделі правоохоронної системи «якими ми бажемо 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.

Розв'язання проблеми реформування правоохоронних органів країни передбачає визначення цілей, мети, завдань та очікуваного результату цього процесу. Реформування правоохоронних органів передбачає розробку сучасних нормативно-правових умов

функціонування як кожного правоохоронного органу окремо так і всієї правоохоронної системи в країні в цілому.

Відсутність затвердженої концепції реформування правоохоронних органів у країні після двох років реформування є ще одним зі свідчень непередбаченого державного бачення щодо 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 злагоди в країні. Її негативні наслідки полягають і в тому, що вона розмиває 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, наразі українська держава потребує рішучих дій щодо протидії корупції, а не декларативних заходів. Ліміти довіри вже вичерпано, суспільство не зможе більше терпіти видимості протидії боротьби з корупцією, особливо політичної корупції, негативного впливу олігархічних кланів на сучасний стан протидії корупції в Україні.

У моїх попередніх дослідженнях вже приділялась увага суб'єктам протидії корупції, 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 складають відповідно 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 у процесі створення [11]));

- 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 складають суб'єкти, які здійснюють координацію антикорупційної діяльності (розглядаючи корупцію як загрозу національній безпеці 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 заходи і ухвалюють конкретні рішення стосовно відшкодування заподіяної корупційними діян-

нями 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 по науково-методичному та навчальному забезпеченню протидії корупції (Національна академія наук України, Національна академія правових наук України, Міністерство освіти і науки України тощо) [12, 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 виключно зазначена одинадцята група суб'єктів протидії корупції. Як зазначають у вже згаданій МГО «Transparency International»: «Здобути підвищення рейтингу цього року Україні вдалося виключно 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].

Не зовсім зрозумілим є зміст Закону України «Про Державне бюро розслідувань» [11], стосовно визначення завдань, які повинні вирішувати цей правоохоронний орган. Вважаємо, що ДБР, у першу чергу, повинно протидіяти організованій злочинності, у т.ч. організованим злочинним корупційним угрупованням, безпосередньо взаємодіяти з На-

ціональним антикорупційним бюро України. Після реформування Служби безпеки України (СБУ) у спеціальну службу, що відповідає змісту її діяльності та практиці діяльності європейських спеціальних служб, ДБР повинно прийняти до своєї підслідності, статті підслідності СБУ. За міжнародною практикою спеціальні служби позбавлені функцій досудового слідства. Тобто ДБР стає повноцінним суб'єктом боротьби з корупцією, але для цього суб'єктами законодавчої ініціативи потрібно оперативно внести зміни до Закону України «Про Державне бюро розслідувань».

Таким чином, 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 у стадії становлення), або функціонують вкрай неефективно» [12].

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

1. Президент України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України мають провадити дієву внутрішню і зовнішню політику держави, складовою якої є антикорупційна політика, забезпечувати її здійснення. У тому числі – 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 Укра-

їни, Міністерство освіти і науки України, профільні кафедри ВНЗ усіх форм власності, мають активізувати діяльність по науково-методичному та навчальному забезпеченню протидії корупції;

5. Діяльність антикорупційних прокурорів, державних органів та органів місцевого самоврядування, які вживають заходи і ухвалюють рішення стосовно відшкодування заподіяної корупційними діями шкоди, поновлення порушених прав, повинна носити 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 числа 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 нині практики тотального заміщення досвідчених фахівців новими людьми, які часто не мають не лише необхідного досвіду, належної кваліфікації, а й необхідної мотивації;

8. Враховувати 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 нами заходів дозволить суттєво знизити рівень корупції, в тому числі – на вищих щаблях влади, налагодити практику повернення значної кількості фінансових коштів, у тому числі – 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 і дотепер всі Президенти України, велика кількість політичних партій і рухів декларували активну боротьбу з корупцією, результати цієї боротьби нікчемні. Наявний в Україні стан протидії корупції є не просто далеким від ідеалу, а практично катастрофічним. За міжнародними рейтингами, що оцінюють боротьбу з корупцією 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 ряду 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, нами 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 р. № 35/95-рп [Електронний ре-

сурс]. – Режим доступу: <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 р. № 367/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/367/98>

3. Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності»: Указ Президента України від 11.09.2006р. № 742/2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/742/2006>

4. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011р. № 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 14.10.2014р. № 1699 –VII. Відомості Верховної Ради України. 2014, № 46, Ст. 2047.

6. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014р. № 1700 –VII. Відомості Верховної Ради України. 2014, № 49, Ст. 2056.

7. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 р.- № 1698-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014 р., № 47, Ст. 2051.

8. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. Відомості Верховної Ради. 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 р. № 772-VIII. Відомості Верховної Ради. 2016,- № 1, Ст. 2.

10. Лише на один бал піднялась Україна у Світовому рейтингу сприйняття корупції [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://ti-ukraine.org/news/oficial/5741.html>

11. Проект Закону про Державне бюро розслідувань [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54012

12. Литвиненко В. І. Протидія корупції в Україні: адміністративно-правові засади: монографія В. І. Литвиненко. – К.: «МП Леся». 2015, 472 с.