

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Ярмакі Х.П., професор кафедри адміністративного права та адміністративного процесу ОДУВС, д.ю.н., професор, заслужений юрист України

Корупція є однією з найактуальніших соціальних проблем сучасності. Деякі дослідники взагалі вважають, що корупція стала основною політичною проблемою кінця XX - початку XXI століття. Проте за будь-яких підходів та оцінок однозначно одне – корупція є проблемою, розв'язання якої для багатьох країн є вкрай необхідною справою. Це стосується й України, високий рівень корумпованості якої визнано її керівництвом, вітчизняними та зарубіжними аналітиками, відповідними міжнародними інституціями.

Корупція загрожує національній безпеці, реально протистоїть конституційному і суспільному ладу, є однією з причин зростання в Україні "тіньової" економіки, проникає у владні інституції, залучаючи у свої ряди все більше і більше політичних і громадських діячів, що дає право робити висновок про наявність в Україні політичної корупції. За даними дослідження індексу сприйняття корупції, що проводяться Transparency International, українці вважають свою державу однією з найбільш корумпованих у світі: у 2012 і 2013 роках держава займала 144 місце із 176 країн, в яких проводились дослідження. За минулий 2015 рік Україна у рейтингу сприйняття корупції, за даними Transparency International, зайняла 130-е місце серед 168 держав. Стільки, скільки й Україна, набрали Іран, Камерун, Непал, Нікарагуа і Парагвай. Тотальна корупція в Україні, у подальшому, може призвести до руйнування держави.

Протягом останніх років українська держава приділяла значних зусиль для того щоб правова основа регулювання протидії корупції була приведена у відповідність до вимог чинної ситуації в економіці та норм міжнародного права. Однак, аналіз змісту прийнятих у свій час Законів України «Про засади попередження та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень», «Про внесення змін в деякі законодавчі акти України з приводу відповідальності за корупційні правопорушення» свідчили про не якісну їх підготовку. Справа в тому, що будь який закон повинен бути суспільно та юридично обґрунтованим, відповідати вимогам Конституції України, базуватися на принципі верховенства права. Особливо ті, що передбачають обмеження та позбавлення прав і свобод, установлення нових заборон, розширення меж та підстав юридичної відповідальності, в тому числі найсуворішої – кримінальної. Такі закони повинні відрізнятися правовою бездоганністю та обґрунтованістю. Нажаль названі антикорупційні закони такою бездоганністю та обґрунтованістю не відрізнялись. Багато положень цих законів були неконституційними, юридично необґрунтованими, незрозумілими, суперечливими, не відповідали міжнародним актам у зазначеній сфері протидії правопорушенням, що не давало можливості їх застосування. Складалося враження, що законодавець навмисно приймав такі правові акти, які неможливо застосувати.

Сутність антикорупційного законодавства повинна полягати в тому, щоб: обмежити чи усунути фактори корупції, які сприяють появі та розвитку цього негативного явища у діяльності органів публічної адміністрації; чітко окреслити коло осіб, які мають нести відповідальність за вчинення корупційних дій; визначити органи, що протидіятимуть корупції та розмежувати їх компетенцію; встановити дієвий механізм контролю за дотриманням антикорупційного законодавства; визначити систему заходів, які слід застосовувати до порушників, а все це потребує відповідного антикорупційного законодавства, формування якого майже завершене.

Нова Верховна Рада України 14 жовтня 2015 року прийняла Закони України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки», «Про запобігання корупції»; «Про Національне антикорупційне бюро України», а 10 грудня 2015 року Закон України «Про державну службу», внесла зміни до Закону України «Про прокуратуру», (створена антикорупційна прокуратура) до КК України, КУпАП ряду інших нормативно-правових актів.

Прийнятою Антикорупційною стратегією на 2014-2017 р. передбачено визначити на законодавчому рівні засади організації та діяльності спеціального уповноваженого органу щодо запобігання корупції відповідального, зокрема, за комплекс заходів із формування та реалізації антикорупційної політики поклавши на нього наступні функції: підготовка щорічного звіту про стан Антикорупційної стратегії; аналіз стану справ з питань корупції; підготовка пропозицій щодо заходів нормативно-правового, організаційного та кадрового характеру; моніторинг та координація виконання антикорупційної програми тощо. Антикорупційною стратегією визначені першочергові правові та організаційні заходи із запобігання та протидії корупції: запобігання корупції (запобігання корупції у представницьких органах шляхом, створення доброчесної публічної служби, у діяльності органів виконавчої влади, сфері державних закупівель, судовій системі та органах кримінальної юстиції тощо); покарання за корупцію; формування негативного ставлення до корупції; оцінка результатів та механізмів реалізації антикорупційної програми [1].

Щодо запобігання корупції Стратегія спрямована на проведення заходів за наступними напрямками:

запобігання корупції у представницьких органах передбачає створення прозорих засад фінансування проведення виборів, діяльності політичних партій, усунення корупційних ризиків у діяльності виборних органів, посилення громадського контролю за їх діяльністю;

створення доброчесної публічної служби є одним із заходів запобігання корупції який скерований на реформування законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, врегулювання проблеми конфлікту інтересів, прозорості доходів і видатків публічних службовців, побудову ефективної системи моніторингу достовірності даних, що містяться у деклараціях про майно, доходи, видатки і зобов'язання фінансового характеру державних службовців.

запобігання корупції у діяльності органів виконавчої влади передбачає разом із зменшенням дискреційних повноважень, відкритістю і прозорістю адміністративних рішень, обмеження можливості для контактів між чиновником та клієнтом, підготовку і реалізацію відомих антикорупційних програм;

запобігання корупції у судовій системі та органах кримінальної юстиції. У цьому напрямі мова йде про реформування судової влади, прокуратури та органів внутрішніх справ. Звернемо увагу на ОВС. У стратегії визначено прийняти нормативно-правові акти щодо реформування органів внутрішніх справ, передбачивши, зокрема:

- сучасну і чітку структуру органів внутрішніх справ, ліквідацію найбільш корумпованих підрозділів міліції (поліції);

- створення місцевої міліції (поліції);

- закріплення виключно у законі повноважень працівників органів внутрішніх справ;

- максимальне зменшення відомчої нормотворчості та приведення у відповідність із Конституцією та законами України;

- засади прозорості та підзвітності органів внутрішніх справ, незалежної оцінки їх роботи

- забезпечення належного розслідування зловживань з боку працівників органів внутрішніх справ.

Закон України «Про запобігання корупції» визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень і має наступну структуру: загальні положення; формування та реалізація антикорупційної політики; запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушеннями; запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; правила етичної поведінки; фінансовий контроль; захист викривачів; інші механізми запобігання і протидії корупції; удосконалення доступу до публічної інформації; запобігання корупції у діяльності юридичних осіб; відповідальність за корупцію або пов'язаними з корупцією правопорушення та усунення їх наслідків; міжнародне співробітництво та прикінцеві положення [2].

Зазначеним Законом передбачено створення Національного агентства з питань запобігання корупції. До повноважень якого віднесено: проведення аналізу стану запобігання та протидії корупції в Україні, діяльності державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та протидії корупції; розроблення проектів Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання, здійснення моніторингу, координації та оцінки ефективності виконання Антикорупційної стратегії; підготовка та подання в установленому законом порядку до Кабінету Міністрів України проекту національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики; формування та реалізація антикорупційної політики, розроблення проектів нормативно-правових актів з цих питань; здійснення в порядку, визначеному цим Законом, контролю та перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зберігання та оприлюднення таких декларацій, проведення моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; забезпечення ведення Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, інші повноваження визначені Законом. Нацагенство розробляє зміст декларацій про доходи, які повинні надавати представник влади та інші службовці.

Цікавою видається стаття 33 названого Закону «Здійснення повноважень під зовнішнім контролем» у якій зазначено, що службові повноваження здійснюються особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняною до неї особи під зовнішнім контролем у разі, якщо усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів, обмеження її доступу до інформації чи перегляд її повноважень є неможливим та відсутні підстави для її переведення на іншу посаду або звільнення.

Зовнішній контроль здійснюється в таких формах: перевірка працівником, визначеним керівником органу, підприємства, установи, організації, стану та результатів виконання особою завдання, вчинення нею дій, змісту рішень чи проектів рішень, що приймаються або розробляються особою або відповідним колегіальним органом з питань, пов'язаних із предметом конфлікту інтересів; виконання особою завдання, вчинення нею дій, розгляд справ, підготовка та прийняття нею рішень у присутності визначеного керівником органу працівника.

На жаль Національне агентство з питань запобігання корупції на сьогоднішній день ще не функціонує. Не дивлячись на те, що 18 березня 2015р. Постановою КМ України №118 утворене Національне агентство з питань запобігання корупції, а 27 травня 2015р КМ України прийнято Постанову №376 «Про утворення міжвідомчої робочої групи з питань забезпечення функціонування Національного агентства з питань запобігання корупції»[5] у якій затверджені ПОЛОЖЕННЯ про міжвідомчу робочу групу з питань забезпечення функціонування Національного агентства з питань запобігання корупції та ПЕРЕЛІК напрямів діяльності із започаткування роботи Національного агентства з питань запобігання корупції. До цього часу Урядом не затверджене положення про Національне агентство з питань запобігання корупції та не обрані усі члени Нацагенства. Саме на Нацагенство покладається виконання більшості заходів визначених у Державній Програмі реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки [4], а саме попереджувально-профілактична та контрольна-наглядова діяльність у зазначеній.

Національне антикорупційне бюро України (далі - Національне бюро) є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Завданням Національного бюро є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці. Даний правоохоронний орган утворюється Президентом України відповідно до цього та інших законів України [3].

Національне бюро: здійснює оперативно-розшукові заходи з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також роботу по оперативно-розшукових справах, вилучених від інших правоохоронних органів; досудове розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також проводить досудове розслідування інших кримінальних правопорушень у випадках, визначених законом; вживає заходів щодо розшуку та арешту коштів та іншого майна, які можуть бути предметом конфіскації або спеціальної конфіскації у кримінальних правопорушеннях, віднесених до підслідності Національного бюро, здійснює діяльність щодо зберігання коштів та іншого майна, на яке накладено арешт; взаємодіє з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами для виконання своїх обов'язків тощо. Створена у складі Генеральної прокуратури України спеціалізована антикорупційна прокуратура здійснює нагляд за дотриманням законів у процесі проведення досудового слідства, що здійснюється Національним бюро та підтримує державне обвинувачення у відповідних провадженнях і представництво інтересів громадян або держави в суді, у випадках передбачених Законом і пов'язаних з корупційним або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

При наявній правовій основі можна вести мову, що протидія корупції новоствореними органами буде здійснюватися на належному рівні. Новостворені антикорупційні органи можуть досягти успіху у протидії корупції тільки за умов їх успішної взаємодії між собою та іншими правоохоронними органами, оскільки корупційні правопорушення вчиняються на різних рівнях влади, часто мають міжвідомчий характер та «тонкі» схеми, а справи про корупційні правопорушення можуть підлягти передачі за підвідомчістю з одного антикорупційного органу до іншого. Для налагодження їх належної взаємодії доречним буде прийняти на рівні Уряду України інструкцію щодо організації взаємодії антикорупційних органів з питань протидії корупції або спільне затвердження такої інструкції керівниками органів протидії корупції.

Створення нормативно-правової основи запобігання та протидії корупції не є гарантією реальної боротьби із корупцією в Україні. Прошло більше року після прийняття нового антикорупційного законодавства, однак положення цих законів тільки тепер почали реалізовувати і то не всі, а під яким тиском Європейського Союзу та США вони приймалися, ми самі були свідками цього процесу. Складається враження, що прийняття антикорупційного законодавства здійснювалося на користь Європи і США та для отримання безвізового режиму в'їзду до держав Європейського Союзу. Яскравим прикладом було блокування електронного декларування доходів та видатків державних службовців, що практично нівелювало ст. 366-1 та ст.368-2 КК України, що передбачають відповідальність за внесення завідомо неправдивих даних у декларацію та за незаконне збагачення і тільки 15 днів назад ця норма була проголосована у Верховній Раді України. Електронне декларування є дуже важливим важелем протидії корупції, якщо майно не увійде у декларацію виникнуть питання до декларанта чому так сталося, і можуть виникнути підстави для відкриття кримінального провадження за внесення недостовірних відомостей у декларацію, а якщо задекларована значна кількість рухомого та нерухомого майна то може виникнути обов'язок звітувати де взяті кошти для придбання цього майна і якщо не буде підтверджена законність наявності таких коштів на його придбання також настає відповідальність.

Незначне покращення рейтингу України за 2015 рік по сприйняттю корупції (130-е місце серед 168 держав світу) досягнуто під впливом суспільного засудження корупціонерів, створення антикорупційних органів та появи громадських організацій антикорупційного спрямування. Застосування чинного антикорупційного законодавства усіма суб'єктами протидії під контролем громадянського суспільства сприятиме зменшенню корупційних проявів у державі.

Література:

1. Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1690 - VII «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки».
2. Закон України 14 жовтня 2014 р. № 1700 - VII ; «Про запобігання корупції».
3. Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698 - VII «Про Національне антикорупційне бюро України».
4. Постанова КМ України від 29 квітня 2015 р. № 265 «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні(Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки.
5. Постанова КМ України 18 березня 2015р. №118 «Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції».