

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

УДК 343.9.343.352

Реалії протидії корупції в Україні



Гера Петро Терентійович – начальник відділу Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби з організованою злочинністю при Раді національної безпеки і оборони України, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник

У статті розглянуто найбільш поширені злочинні схеми протидії корупції, визначається кримінальна відповідальність за скоєння таких злочинів.

Ключові слова: корупція, антикорупційна політика, антикорупційне бюро, громадський люстраційний комітет.

Постановка проблеми. Незважаючи на постійну увагу керівництва країни щодо посилення протидії корупції в Україні, вона продовжує залишатися одним з основних чинників, які створюють реальну загрозу національній безпеці та демократичному розвитку держави, негативно впливає на всі сторони суспільного життя: економіку, політику, управління, соціальну і правову сферу, громадську свідомість, міжнародні відносини, формування антикорупційного іміджу.

За оцінками як вітчизняних, так і зарубіжних експертів та громадських організацій, її рівень в Україні залишається високим.

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, у 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. Практично незмінним залишався рейтинг України й у 2013 році (25 балів зі 100 можливих, або 144 місце серед 177 держав, охоплених дослідженням).

Згідно з оцінками Transparency International, Україна стабільно залишається в групі “підвищеного ризику” разом з Камеруном, Іраном, Нігерією, Центральною Африканською Республікою та Папуа Новою Гвінеєю, але в 2014 році вона ризикує скотитися ще нижче.

За показниками сприятливості умов для ведення бізнесу в державі Україна швидко втрачає позиції.

В агрегованому рейтингу корумпованості Україна опустилася на 10 пунктів по параметру політичної та фінансової корупції (складова CPI індексу взята з даних дослідження Political Risk Services International Country Risk Guide).

Як зазначається, державні установи та чиновники частіше вимагають від бізнесу сплати хабарів, про що свідчить падіння відповідного рейтингу України на 5 пунктів (складова CPI індексу взята з даних дослідження World Economic Forum Executive Opinion Survey).

Основними причинами такого стану називають: недосконалість і нестабільність антикорупційного законодавства України; монополізацію бізнесу; перерозподіл олігархічними кланами бізнес-ресурсу між собою та витіснення з ринків таких факторів, як прозорість і здорова конкуренція; неможливість довгострокового планування бізнесу. В Україні власність стає все менш захищеною, перестають діяти єдині та незмінні правила ведення бізнесу для всіх учасників ринку; окупація бізнесу державними корупціонерами [1].

Стан дослідження. Питанням протидії корупції в Україні присвячено значну кількість наукових праць. Над цією проблемою тривалий час дискутують вчені юристи, науковці, представники судових, правоохоронних і контролюючих органів.

Дослідженням певних проблем поширення та протидії корупції в Україні займалися такі фахівці, як Л. В. Багрій-Шахматов, М. Ю. Бездольний, В. П. Гусева, Л. М. Доля, О. О. Дульський, Д. Г. Заброра, В. С. Зеленецький, О. Г. Кальман, М. І. Мельник, С. С. Мірошніченко, Є. В. Невмержицький, О. Я. Прохоренко, Б. В. Романюк, Р. С. Станік, М. І. Хавронюк, В. В. Шейбут, О. М. Юрченко та інші.

Метою статті є висвітлення питань щодо стану корупції в Україні, вжитих організаційно-правових заходів, спрямованих на її протидію та окреслення проблемних питань.

Виклад основного матеріалу. Корупція зараз – це смертний гріх. Вона є не меншим нашим ворогом, аніж бойовики, терористи чи найманці [2]. Так охарактеризував корупцію Президент України П. О. Порошенко під час виступу у Верховній Раді України при розгляді проекту Закону України “Про систему спеціально уповноважених суб’єктів у сфері протидії корупції” № 5085, назву якого при доопрацюванні до другого читання змінено на “Про Національне антикорупційне бюро України”.

Дійсно корупція сьогодні набула значного поширення. Лише за 9 міс. 2014 року правоохоронними органами України направлено до суду понад 2,2 тис. протоколів про корупційні правопорушення та кримінальні провадження з обвинувальним актом про вчинення більш як 2,0 тис. кримінальних правопорушень, у той же час, не викрито жодного народного депутата України [3]. На нашу думку, ці дані певною мірою характеризують результати роботи правоохоронців, а не рівень корупції та її поширеність серед високопосадовців, на що вказують результати досліджень цієї проблеми громадськими організаціями.

За повідомленням Transparency International Україна, підготовленого за результатами моніторингу списків кандидатів на майбутні вибори п’яти найпопулярніших партій, майже кожен десятий кандидат у прохідній частині має корупційний слід... [4].

Варто зазначити, що корупція розпочала своє існування не із здобуттям Україною незалежності, хоча на її поширення неодмінно вплинули, у той час, такі фактори, як побудова суспільства, заснованого на економічних началах, неврегульованість нормативними актами майже всіх сфер життя, а також злиденність населення. Все це сприяло перерозподілу влади та власності й укоріненню корупції в усіх сферах життя.

Корупція існувала ще в радянських республіках, причому із самого початку їх створення, хоча інформація про таке явище замовчувалася. Але вже тоді вживалися певні заходи протидії. Так, 26 квітня 1919 року РНК УСРР було прийнято Декрет “Про хабарництво та незаконні побори”, відповідно до якого посадові особи, винні у прийнятті хабара, підлягали покаранню у вигляді позбавлення волі на строк не менше 5 років, штрафів у потрібному розмірі хабара та позбавленню права обіймати відповідальні посади

в радянських і громадських закладах на строк не менше 10 років.

Якщо такі дії посадової особи було поєднано вимогою чи вимаганням, то покарання збільшувалося до призначення позбавлення волі на строк від 10 років, конфіскації майна та позбавлення права обіймати відповідальні посади в радянських і громадських закладах на строк не менше 20 років.

Якщо хабарництво було здійснене з метою вчинення злочину чи службового проступку, то винна особа підлягала покаранню у вигляді позбавлення волі на строк не менше 10 років, конфіскації майна та позбавлення права займати відповідальні посади в радянських і громадських закладах на строк не менше 20 років; або у вигляді смертної кари.

Якщо такі дії були поєднані з вимогою або вимаганням хабара, то винна особа підлягала покаранню у вигляді позбавлення волі на строк не менше 15 років, конфіскації майна та позбавлення права обіймати відповідальні посади в радянських і громадських закладах на строк назавжди; або у вигляді смертної кари.

Зауважимо, що навіть посягання на вчинення хабарництва вважалося закінченим злочином [5]. Як бачимо, у боротьбі з кримінальною складовою корупції – “хабарництвом” застосовувалися жорсткі санкції.

Наявність корупції в Україні визнано з набуттям державою незалежності. На її протидію спрямовано ряд нормативно-правових актів, створено організаційну систему, вжито цілу низку практичних заходів.

Так, 26 листопада 1993 року відповідно до Указу Президента України № 561/93 було створено Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організовано злочинність (ліквідований Указом Президента України від 8 лютого 2005 року № 208/2005), основними завданнями якого було: забезпечення реалізації єдиної державної політики у боротьбі з корупцією; координація та сприяння діяльності всіх державних органів, які беруть участь у боротьбі з корупцією; розробка заходів щодо запобігання встановленню корумпованих зв’язків кримінальних елементів з державними службовцями та іншими посадовими особами, втягненню їх у неправу діяльність; організація міжнародного співробітництва з питань боротьби з корупцією [6].

У жовтні 1995 року Верховна Рада України прийняла Закон України “Про боротьбу з корупцією”, який визначав правові та організаційні засади запобігання корупції, виявлення та припинення її проявів [7] (втратив чинність на підставі Закону України від 11 червня 2009 року № 1506-VI (1506-17)). У ньому вперше давалось законодавче визначення поняття корупції та корупційних діянь, були зазначені суб’єкти корупційних діянь та інших правопорушень, пов’язаних з корупцією, окреслено коло органів, які ведуть боротьбу з корупцією, та інші

засади, спрямовані на попередження корупції й відповідальність за її вчинення.

Незважаючи на вжиті заходи щодо подолання корупції, досягти помітних зрушень у цій справі й усунути причини та умови, що сприяють корупційним проявам, не вдалося.

З метою підвищення ефективності боротьби з корупцією у квітні 1997 року Указом Президента України № 319/97 було затверджено Національну програму боротьби з корупцією [8].

Однак, низка заходів, передбачених Програмою, залишилися невиконаними, відповідно масштаби корупції не зменшилися. Вона набувала ще більшого поширення у різних сферах діяльності та була визнана на державному рівні одним з основних чинників, які створюють реальну загрозу національній безпеці та демократичному розвитку країни, що знайшло своє відображення у Концепції боротьби з корупцією на 1998–2005 роки, затвердженій Указом Президента України від 24 квітня 1998 року № 367/98 [9]. У ній вперше було сформульовано розуміння сутності корупції як соціального явища, визначено напрями запобіжного впливу на соціальні передумови корупції, комплекс політичних, економічних, правових, організаційно-управлінських, соціально-психологічних та інших заходів запобігання і протидії їй. Передбачено низку заходів, спрямованих на активізацію діяльності спеціальних органів з протидії проявам корупції.

В подальшому вживалося безліч організаційно-правових заходів, які, на жаль, залишилися малоефективними у протидії корупції.

У квітні 2011 року Верховна Рада України прийняла Закон України “Про засади запобігання і протидії корупції”, який значно розширив сферу діяльності щодо запобігання цьому явищу. В ньому чітко конкретизовано суб’єкти відповідальності за корупційні правопорушення, визначено види відповідальності (кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної) [10], дискусія щодо запровадження відповідальності, особливо кримінальної (конкретизації діянь за статтями Кримінального кодексу), точилася тривалий час.

У жовтні 2011 року Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1001/2011 підготовлено та схвалено Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки. В ній зазначається, що корупція в Україні набула ознак системного явища, яке поширює свій негативний вплив на всі сфери суспільного життя, все глибше укорінюючись у повсякденному житті як основний, швидкий та найбільш дієвий протиправний засіб вирішення питань, досягнення певних цілей [11].

Відповідно до положень цієї Стратегії було підготовлено та Постановою Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 1240 затверджено Державну програму щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки. Її метою було впровадження механізмів зменшення рівня корупції в Україні [12]. Стосовно дієвості цієї Програми, слід зазначити, що із 46 заходів,

спрямованих на вдосконалення нормативно-правової бази, у 39 термін виконання: 2011–2014 рр. Однак, переважна більшість із них залишилися не реалізованими. Це при тому, що для кардинального поліпшення ситуації у сфері боротьби з корупцією в Україні, забезпечення узгодженості дій правоохоронних органів у цій сфері Указом Президента України від 26 лютого 2010 року № 275/2010 було утворено Національний антикорупційний комітет, який діяв до 14 жовтня 2014 р. як консультативно-дорадчий орган при Президентові України. Очолював Комітет особисто Президент України. Виконавчим секретарем було визначено спочатку Міністра юстиції України, а в подальшому Секретаря Ради національної безпеки і оборони України. Організаційно-технічне забезпечення його діяльності здійснював Апарат РНБО України, а наукове супроводження покладалося на Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. За оцінками окремих експертів і громадської організації “Транспаренсі Інтернешнл”, в Україні цей Комітет був мало дієвим.

Нині, для запобігання та протидії корупції, уряді правоохоронних органів створено спеціальні підрозділи. Так, у складі ГУБОЗ МВС України діє Антикорупційне бюро.

В Україні зареєстровано цілу низку громадських організацій, зокрема: Антикорупційне бюро в Україні; Всеукраїнська громадська організація Антикорупційний комітет; Центр протидії корупції та ін.

Їх метою є: зміна суспільного ставлення до корупції; здійснення інформаційної підтримки та координація діяльності громадських організацій, що працюють у сфері боротьби з корупцією; співпраця з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями; участь у підготовці та публікації аналітичних матеріалів на тему корупції владі; реалізація просвітницьких заходів серед громадян України; проведення конференцій, “круглих столів”, присвячених протидії корупції, тощо.

Однак, найбільш дієві, на нашу думку, заходи вжиті в Україні останнім часом.

Так, у вересні 2014 року Верховна Рада України прийняла Закон України “Про очищення влади”, який діє з 16 жовтня п.р. і визначає правові та організаційні засади проведення перевірки державних службовців і прирівняних до них осіб, посадових осіб органів місцевого самоврядування, перелік суб’єктів перевірки [13], тобто запроваджує конкретний механізм люстрації (очищення) влади.

Органом, уповноваженим на забезпечення проведення перевірки, визначено Міністерство юстиції України. Для забезпечення здійснення громадського контролю за процесом очищення влади (люстрації) та дотримання Закону України “Про очищення влади” при Міністерстві утворено дорадчий громадський орган з питань люстрації (Громадський люстраційний комітет), що є позитивним з огляду на необхідність забезпе-

чення конституційних прав і свобод громадян. Передбачається утворення таких представництв у областях.

Для реалізації цього Закону Кабінет Міністрів України 16 жовтня 2014 року прийняв Постанову “Деякі питання реалізації Закону України “Про очищення влади” № 563 та Розпорядження “Про затвердження плану проведення перевірок відповідно до Закону України “Про очищення влади” № 1025-р.

14 жовтня 2014 року Верховна Рада України прийняла низку законів, спрямованих на посилення протидії корупції, у тому числі:

Закон України “Про Національне антикорупційне бюро України”, який визначає правові основи організації та діяльності Національного антикорупційного бюро України.

Відповідно до Закону, Національне антикорупційне бюро є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його компетенції, а також запобігання вчиненню нових. Завданням Бюро є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці [14].

Закон України “Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки” [15] фактично є програмою боротьби з корупцією, яка вперше прийнята у вигляді окремого закону. Раніше подібні програми Кабінет Міністрів України ухвалював постановами. На думку законодавців та окремих експертів, успішна реалізація Антикорупційної стратегії надасть змогу знизити рівень корупції в Україні.

Закон України “Про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо посилення відповідальності за порушення виборчих прав громадян)” [16] передбачає посилення відповідальності за:

- перешкоджання здійсненню виборчого права або права брати участь у референдумі, роботі виборчої комісії або комісії з референдуму чи діяльності офіційного спостерігача (ст. 157);
- надання неправдивих відомостей до органу ведення Державного реєстру виборців або фальсифікація виборчих документів, документів референдуму, підсумків голосування або відомостей Державного реєстру виборців (ст. 158);
- незаконне використання виборчого бюлетеня, бюлетеня для голосування на референдумі, голосування виборцем, учасником референдуму більше ніж один раз (ст. 158¹);
- порушення порядку фінансування виборчої компанії кандидата, політичної партії (блоку) (ст. 159¹);
- підкуп виборця, учасника референдуму (ст. 160).

Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення

кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів” встановлює механізм розв’язання проблеми виявлення фізичної особи – кінцевого вигодоодержувача юридичних осіб, а також вільного доступу до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. Дія цього Закону спрямована на унеможливлення легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, оскільки всі юридичні особи приватного права повинні вказувати кінцевого вигодоодержувача – фізичну особу при реєстрації, зміні власності юридичної особи, а також при відкритті рахунків у фінансових установах. Однак, найважливішим, на нашу думку, є доповнення Кримінального кодексу України статтею 209² “Порушення вимог щодо подання інформації про кінцевого вигодоодержувача (вигодоодержувачів) юридичної особи”, яка передбачає відповідальність керівника юридичної особи або особи, уповноваженої діяти від імені юридичної особи (виконавчого органу), за неподання державному реєстратору інформації про кінцевого вигодоодержувача (вигодоодержувачів) юридичної особи, передбаченої Законом України “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців”, або подання ними державному реєстратору завідомо неправдивої інформації про кінцевого вигодоодержувача (вигодоодержувачів) юридичної особи. Такі діяння караються штрафом від однієї тисячі до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадськими роботами на строк від ста шістдесяті до двохсот сорока годин [17].

Закон України “Про запобігання корупції” передбачає заходи щодо комплексного реформування системи запобігання корупції відповідно до міжнародних стандартів і практичного досвіду зарубіжних країн, зокрема: створення Національного агентства з питань запобігання корупції, як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику; визначення порядку застосування превентивних антикорупційних механізмів; запровадження проведення щорічних парламентських слухань щодо ситуації з корупцією в державі; схвалення Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою України національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики [18].

Крім того, прийнято Указ Президента України “Про Національну раду з питань антикорупційної політики” від 14 жовтня 2014 року № 808/2014, відповідно до якого при Президенті України утворено консультативно-дорадчий орган – Національну раду з питань антикорупційної політики та затверджено положення про неї.

Основними завданнями Національної ради є:

- підготовка та подання Президенту України пропозицій щодо визначення, актуалізації та вдосконалення антикорупційної стратегії;

- здійснення системного аналізу стану запобігання і протидії корупції в Україні, ефективності реалізації антикорупційної стратегії, захо-

дів, що вживаються для запобігання і протидії корупції;

– підготовка та надання Президентіві України узгоджених пропозицій щодо поліпшення координації та взаємодії між суб'єктами, які здійснюють заходи у сфері запобігання і протидії корупції;

– оцінка стану та сприяння реалізації рекомендацій Групи держав проти корупції (GRECO), Організації економічної співпраці і розвитку (ОЕСР), інших провідних міжнародних організацій щодо запобігання і протидії корупції, підвищення ефективності міжнародного співробітництва України у цій сфері;

– сприяння науково-методичному забезпеченню з питань запобігання і протидії корупції [19].

Негайне запровадження та реалізація вищезазначених правових і організаційних заходів у комплексі, належне виконання їх усіма членами суспільства, на нашу думку, сприятиме посиленню протидії корупції в Україні, хоча окремі її аспекти вже піддаються критиці, як недосконалі й такі, що можуть неоднозначно тлумачитися та застосовуватися на практиці й потребують додаткового регулювання і розкриття.

Список використаних джерел

1. Україна на 144 місці за рівнем корупції – Transparency International [Електронний ресурс] / Українська правда. – 2013. – груд. – Режим доступу :

<http://www.epravda.com.ua/news/2013/12/3/406458/>.

2. Виступ Президента України у Верховній Раді 14 жовт. 2014 р. [Електронний ресурс] // Офіц. веб-сайт Президента України. – 2014. – жовт. – Режим доступу :

<http://www.president.gov.ua/ru/news/31392.html>.

3. Звіт про стан протидії корупції за 9 міс. 2014 р. Форма № 1-КОР. МВС України / Відомчий документ.

4. Transparency International: Кожен десятий кандидат у Раду – потенційний корупціонер [Електронний ресурс] / Тиждень ua. – Режим доступу :

<http://tyzhden.ua/News/121177>.

5. О взяточничестве и незаконных поборах : Декрет СНК от 26 апр. 1919 г. / ЦДАВОВ України, ф. 1738, оп. 1, спр. 13. – арк. 129–130.

6. Про Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю : Указ Президента України від 26 листоп. 1993 р. № 561/93 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/561/93>.

7. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 5 жовт. 1995 р. № 356/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 266.

8. Про Національну програму боротьби з корупцією : Указ Президента України від 10 квіт. 1997 р. № 319/97 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U319_97.html.

9. Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998–2005 роки : Указ Президента України від 24 квіт. 1998 р. № 367/98 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U367_98.html.

10. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квіт. 2011 р. № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 40. – Ст. 404.

11. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки : Указ Президента України від 21 жовт. 2011 р. № 1001/2011 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011>.

12. Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 листоп. 2011 р. № 1240 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1240-2011-п>.

13. Про очищення влади : Закон України від 16 верес. 2014 року № 1682-VII / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>.

14. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1698-VII / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T141698.html.

15. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1699-VII / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T141699.html.

16. Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за порушення виборчих прав громадян : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1703-VII / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1703-18>.

17. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигододержувачів юридичних осіб та публічних діячів : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1701-VII / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T141701.html.

18. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T14_1700.html.

19. Про Національну раду з питань антикорупційної політики : Указ Президента України від 14 жовт. 2014 року № 808/2014 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.president.gov.ua/documents/18254.html>.

В статье рассмотрены вопросы, касающиеся состояния коррупции в Украине, принимаемых мер по ее предотвращению, указывается на их недостатки.

The article deals with the examination of the most common criminal scheme of combating corruption, the criminal liability for committing such crimes are determined.

Стаття надійшла до редакції журналу 21 жовтня 2014 року.