

С. С. Мірошніченко

*доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри кримінального права та кримінології
Університету державної фіскальної служби України*

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

На сьогодні ефективна боротьба проти корупції в Україні потребує належного законодавчого забезпечення та, безпосередньо, формування дієвої системи державних органів, превентивних заходів запобігання корупції, адже саме корупція визнана однією з проблем, яка несе загрозу національній безпеці нашої держави. Нині Україна є учасницею низки міжнародних договорів, що мають обов'язковий характер. Головним документом у сфері корупції є Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. Суть Конвенції полягає в тому, що кожна держава-учасниця розробляє, здійснює, проводить ефективну скоординовану політику щодо протидії корупції, яка сприяє участі суспільства і відображає принципи правопорядку, належного управління державними справами, майном, а також чесності та невідкупності. Норми Конвенції безпосередньо спрямовані на створення спеціальних органів, діяльність яких спрямована на запобігання і протидію корупції. Маючи досить велику кількість нормативно-правових актів, які спрямовані на покращення стану країни та забезпечення протидії корупції, в Україні залишається неефективна антикорупційна політика держави та інші проблеми в цій сфері, що визначає актуальність даної теми.

Питання, які стосуються запобігання корупції в Україні продовжують залишатись дискусійними. Такими питаннями займалися відомі фахівці: Є.Д. Скулиша, С.В. Васильєва, В.І. Гладких, В.О. Глушкова, А.І. Долгова, А.П. Закалюка, В.Л. Захарова, М.І. Камлика, В.В. Лунєєва, С.Т. Пуня, Є.В. Невмержицький, Г. В. Новицький, С. Роуз-Аккерман, К.С. Соловійова, В.А. Тимошенко, В.М. Трепака, М.І. Хавронюк, Ю.В. Баулін, В.В. Василевич, О.Г. Кулик, В.В. Голіна, О.М. Джужа, А.П. Закалюк та інші.

Мета даної роботи полягає у висвітленні теоретичних, науково-методичних рекомендацій щодо вдосконалення протидії корупції в Україні.

При написанні наукової статті ставилося за мету вирішити наступні завдання: визначити основні аспекти корупції, її форми та види; зосередити увагу на заходах запобігання корупції; визначити суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання корупції; визначити основні причини поширення корупції в Україні; визначити правові аспекти антикорупційної стратегії як одного з елементів антикорупційної політики; проаналізувати систему антикорупційного законодавства.

В цілому, корупцію можна розглядати як форму злочинної діяльності, яка може здійснюватись особою або організацією з метою отримання незаконної вигоди. Корупція може відбуватись у різних масштабах. Вона може коливатись від невеликих пілг між невеликим числом людей – дрібна корупція, до корупції, яка зачіпає уряд у великих масштабах – грандіозна корупція, і, безпосередньо, корупція, яка є настільки поширеною, що являється частиною повсякденної структури суспільства. В Україні корупцію можна назвати найбільш широкою проблемою, яка потребує негайного вирішення. Через те, що Державний бюджет регулярно не отримує значні кошти внаслідок недостатньої ефективності заходів із попередження та протидії корупції, соціальний захист державою уразливих груп населення знаходиться у край нездовільному стані. Основними факторами, які пояснюють кричущі масштаби поширення корупції в Україні, є не тільки відсутність у населення сформованого негативного ставлення до корупції, вкрай низькі, неадекватні та економічно необґрунтовані зарплати державних службовців і прирівняних до них осіб, а й багато чого іншого – зволікання із реальним покаранням корупціонерів, збільшення корупційної складової у стосунках бізнесу і влади, неефективність діяльності органів, що виявляють, запобігають і ведуть боротьбу з корупцією, неврахування результатів наукових досліджень з питань запобігання та протидії корупції, прогалини національного антикорупційного законодавства тощо. Потрібно приділити увагу такому факту, що за рейтингом Transparency International Україна є найкорумпованішою країною Європи [3]. Слід зазначити, що корупція поділяється на 4 основні види:

1. «Високорівнева» – корупція характерна для вищих ешелонів влади (вищі органи влади, центральні органи виконавчої влади, центральні апарати правоохоронних органів та судової гілки влади). Саме на цьому рівні розробляються корупційні схеми, створюються корупційні мережі. До основних форм «високорівневої» корупції прийнято відносити: роздавання податкових пілг, надання монополії щодо певного виду комерційної діяльності, корупційний лобізм, поєднання державної служби з комерційною діяльністю, тощо. Існують також найбільш уразливі сфери «високорівневої» корупції – бюджетна сфера, приватизація державного майна, митна сфера, паливно-енергетичний сектор тощо

2. Корупція в середніх ешалолах влади – характеризується меншими фінансовими потоками, меншою кількістю великих об'єктів державної власності, обмежені владні повноваження чиновництва.

3. «Низова» корупція – держслужбовців які безпосередньо проводять роботу з підготовки управлінських рішень, висновків, готують або видають відповідні дозволи, інші документи, здійснюють контрольні дії, розслідування справ, безпосередньо притягають до правової відповідальності. «Низова» корупція поширюється на місцевому локальному рівні, де не вирішуються питання глобального характеру. Об'єктом корупції у даному випадку буде виступати задоволення «поточних» потреб громадянина владно-політичного характеру. Найбільш небезпечними сферами дрібної корупції є: митна сфера, сфера дрібного підприємства, правоохоронна діяльність, сфера освіти та дошкільного виховання, система охорони здоров'я, тощо.

4. Корупція «від злиднів» – здійснюється дрібним чиновництвом не на постійній основі, ситуативно або коли вже склалося «зовсім скрутне матеріальне становище». Її відносна безпечність полягає у тому, що корупційні дії вчиняються службовцями, які мають достатньо високий моральний рівень, люблять свою країну, поважають свій народ [5, с. 102].

Проаналізувавши Закон України «Про запобігання корупції» можна зробити висновок, що в ньому більш розширено перелік суб'єктів, що здійснюють заходи із запобігання та протидії корупції. Одним з найважливіших чинників складної ситуації з корупцією в Україні є недосконалість системи антикорупційних органів та відсутність чіткої антикорупційної політики. Суб'єктів, що здійснюють заходи із запобігання та протидії корупції умовно можна поділити на 3 групи:

– до першої групи відносять суб'єктів відповідальних за координацію антикорупційної політики держави;

– до другої групи відносять суб'єктів, що здійснюють безпосереднє виявлення, припинення та розслідування корупційних кримінальних правопорушень;

– до третьої групи відносять суб'єктів, що беруть участь у запобіганні, виявленні та припиненні корупційних правопорушень [2].

Слід зазначити, що окремо виділяють спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. До них належать: органи прокуратури, спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України, спеціальні підрозділи податкової міліції, спеціальні підрозділи по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України, спеціальні підрозділи Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, якщо інше не передбачено законом. Необхідно наголосити на

тому, що новий Закон передбачає, що посадові і службові особи органів державної влади, посадові особи місцевого самоврядування, юридичних осіб, їх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного правопорушення чи одержання інформації про вчинення такого правопорушення працівниками відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних осіб, їх структурних підрозділів зобов'язані у межах своїх повноважень ужити заходів щодо припинення такого правопорушення та негайно письмово повідомити про його вчинення спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції.

Щоб дещо зменшити рівень корупції в нашій країні необхідно вживати заходи спрямовані на запобігання і протидію корупції. Ці заходи можна поділити на кілька груп:

1. Обмеження для суб'єктів відповідальності за корупційні діяння – певні обмеження, заборони для осіб, пов'язані із виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, а також надання публічних послуг тощо. Сюди можна віднести обмеження щодо використання службового становища; сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; щодо одержання дарунків

2. Інститут спеціальної перевірки – спеціальна перевірка щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування. Організація проведення спеціальної перевірки покладається на керівника (заступника керівника) органу державної влади, органу місцевого самоврядування, на зайняття посади в якому претендує особа, крім випадків, установлених законом. До проведення спеціальної перевірки залучаються спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, а в разі потреби – інші центральні органи виконавчої влади. Спеціальна перевірка проводиться у п'ятнадцятиденний строк за письмовою згодою особи, яка претендує на зайняття посади. У разі ненадання особою такої згоди питання щодо призначення її на посаду не розглядається. Порядок організації проведення спеціальної перевірки затверджується Президентом України.

3. Інститут фінансового контролю – особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, посадові особи юридичних осіб публічного права, які одержують заробітну плату за рахунок державного чи місцевого бюджету, зобов'язані щорічно до 1 квітня подавати за місцем роботи (служби) декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік за встановленою формою.

4. Антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів – проводяться Міністерством юстиції України з метою виявлення у проектах нормативно-правових актів норм, що можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень.

5. Інші групи.

Запобігання корупційній злочинності є комплексним організованим і науково обґрунтованим процесом впливу держави та інших спеціально уповноважених суб'єктів на негативні фактори цього протиправного явища. Оскільки корупція затримує процеси розвитку економічної, соціальної та політичної сфер суспільства, досить актуальним є впровадження шляхів подолання цих проблем. Також необхідно: створення умов, які б обмежували безпосередній контакт з клієнтом і таким чином унеможлилювали скоєння корупційних діянь державними службовцями; закріплення чітких правових приписів і актів, спрямованих на запобігання та боротьбу з корупцією; забезпечення прозорості правозастосовчих процедур; встановлення реального контролю за дотриманням антикорупційного законодавства; створення системи органів, які ведуть боротьбу з корупцією.

Важливим кроком для вирішення проблеми корупції у нашій державі є прийняття Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні» (Антикорупційна стратегія). Стратегію можна визначити як найбільш актуальний генеральний напрям діяльності на певному етапі вирішення конкретного завдання. Основною метою антикорупційної стратегії є створення в Україні системи прийняття рішень щодо антикорупційної політики на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію. Ознайомившись із антикорупційною стратегією можна виділити такі основні заходи її реалізації:

1. Визначити на законодавчому рівні засади організації та діяльності спеціально уповноваженого органу щодо запобігання корупції;

2. Розробити проект акта Кабінету Міністрів України щодо схвалення загальнонаціональної методики оцінки рівня корупції відповідно до стандартів ООН;

3. Проводити щорічні слухання у Верховній Раді України щодо національного звіту про стан справ з питань запобігання корупції;

4. Проводити на постійній основі інформаційні кампанії, орієнтовані на різні соціальні групи та спрямовані на усунення толерантного ставлення до корупції, підвищення рівня співпраці влади та громадян у протидії корупції [1].

Незважаючи на те, що антикорупційна стратегія поліпшує стан корупції в країні вона не базується на повних, об'єктивних та достовірних даних, що знижує її ефективність. Її ефективність є також низькою через неналежну координацію зусиль різних органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також недостатність ресурсів для її впровадження

Характеризуючи корупцію потрібно приділити увагу системі антикорупційного законодавства – це система спеціальних нормативно-правових

актів, предметом правового регулювання яких є суспільні відносини, що складаються в різних сферах життя з приводу визначення корупційних проявів. Акти мають назву спеціальні, оскільки вони прийняті і спрямовані виключно на феномен корупції та корупціогенні фактори і корупційні правопорушення. На сьогодні Україна має низку нормативних актів, предметом правового регулювання яких є прояви корупції і корупційні діяння. До них відносяться:

– Закони України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні» (Антикорупційна стратегія) та «Про запобігання корупції». Вони є визначальними і фактично створюють основоположні засади антикорупційної діяльності.

– Закон України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів».

– Положення про Національну раду з питань антикорупційної політики.

– Інші нормативно-правові акти, які регулюють правовідносини з питань антикорупційної політики.

Досить велику роль відіграють міжнародні акти ратифіковані Україною. Серед них найважливішою є Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. Її цілями є: сприяння вжиттю й посиленню заходів, спрямованих на більш ефективне й дієве запобігання корупції та боротьбу з нею; заохочення, сприяння та підтримка міжнародного співробітництва й технічної допомоги в запобіганні корупції та в боротьбі з нею, зокрема в поверненні активів; заохочення чесності, відповідальності й належного управління громадськими справами й державним майном. Важливим моментом, якому необхідно приділити увагу є те, що відсутність збитків або шкоди, заподіяної державному майну, не є перешкодою для застосування норм Конвенції. Це положення є вкрай важливим, оскільки підкреслює небезпечність корупційних проявів. Навіть відсутність матеріальної шкоди не виправдовує наявність корупційного діяння. За допомогою Конвенції проти корупції врегульовано такі блоки правовідносин:

– кодекс поведінки державних посадовців;

– антикорупційну діяльність в сфері державних закупівель і управління державними фінансами;

– передбачено спеціальні заходи щодо судових органів і органів прокуратури;

– окремо приділено увагу запобіганню корупції у приватному секторі;

– антикорупційні заходи неможливі без участі громадськості, і в Конвенції встановлено окрему статтю, яка регулює порядок участі суспільства в антикорупційних заходах;

– передбачені можливості і механізми компенсації шкоди, заподіяної корупційними діяннями;

– Конвенція встановлює процедуру спеціального розслідування, в тому числі спеціальної конфіскації, а також заходи щодо можливості повернення активів, які були виведені з держави внаслідок корупційних діянь [4].

Як видно, ця конвенція орієнтована, перш за все, на визначення форм поведінки, яка є кримінально-каранною, встановлення принципів покарання за корупційні діяння, процесуальних заходів збору інформації про такі правопорушення, захисту учасників процесу, здійснення допомоги і співробітництва в сфері кримінально-правової протидії корупції.

У нашій державі у період її активного розвитку стрімко зберіглась та укорінилась корупція. Наразі корупція загрожує ідеалам демократії, правам людини і правопорядку в цілому, руйнує належне управління, добросовісність і соціальну справедливість, перешкоджає конкуренції та економічному розвитку, підриває моральні засади суспільства. Упродовж останніх років боротьба з корупцією залишається одним з пріоритетних завдань держави. Незважаючи на заходи, вжиті державними органами і громадськими організаціями, масштаби корупції в Україні не зменшуються.

Корупція, безпосередньо, пов'язана із розкраданням, рекетом, контрабандою, незаконним обігом наркотиків тощо. Корупційні правопорушення більш за все вчиняються учасниками стійких злочинних об'єднань, чия діяльність спрямована на отримання максимального прибутку зі злочинного бізнесу. Корупцію можна назвати одним з негативних явищ, якій притаманна системність та стійкість у різних галузях господарства. Корупція має досить розгалужену систему ознак, яка поділяється на дві групи: а) склад злочину, передбачений КК України; б) ознаки корупційного правопорушення. Типовими ознаками корупційного злочину є: суспільна небезпечність – саме за рівнем суспільної небезпеки корупційний злочин відрізняється від інших корупційних правопорушень; протиправність; вчинення його спеціальним суб'єктом; наявність виключно умислу; караність.

Провідними напрямками в подоланні корупції мають стати дотримання правових норм у сфері запобігання та протидії корупції; рівність усіх перед законом; невідворотність юридичної відповідальності за вчинення корупційного правопорушення; поєднання зусиль держави і громадськості. Заходи протидії корупції повинні мати довгостроковий і послідовний характер. Зменшення ступеня корупційних діянь в Україні можливе лише за умови координації зусиль та засобів різних державних структур, суспільства, міжнародних організацій, а також шляхом формування у суспільстві негативного ставлення громадськості до цього явища як до суспільно негативного. Адже основна проблема боротьби з корупцією в нашій держа-

ві навіть не в її розмахах, а в тім, що суспільство сприймає корупцію як явище буденне, звичний засіб досягнення мети. Для боротьби з кожним видом корупції потрібен системний підхід, необхідно враховувати взаємозв'язок між видами корупції. Корупцію неможливо побороти в окремій сфері, тільки боротьба з усіма її проявами може змінити ситуацію на краще.

Література

1. Про засади державної антикорупційної політики в Україні: Закон України від 14. 10. 2014 р. № 1699-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 46. Ст. 2047
2. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 49. Ст. 2056.
3. Рейтинг стран мира по уровню восприятия коррупции. Заголовок з екрану. URL: <http://gtm.arket.ru/ratings/corruption-perceptions-index/info> (дата звернення 12.01.2017).
4. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції Конвенцію ратифіковано із заявами Законом № 251-V (251-16) від 18.10.2006.
5. Лашкет С., Щербина Л. Протидія корупції в Україні: сучасний стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення. *Збірник наукових праць Національної академії СБ України*. 2014. № 52. С. 99-106.
6. Грицюк І.В. Право потерпілого на відшкодування (компенсацію) шкоди, завданої кримінальним правопорушенням. *Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України (економіка, право)*. Ірпінь, 2014. № 2 (65). С. 133-138.
7. Грицюк І.В., Бірюкова І.Г. Процесуальний статус судді Вищого антикорупційного суду у кримінальному провадженні. *Ірпінський юридичний вісник. Серія: Право*. Вип. 2. С. 129-136.

Анотація

Мирошниченко С. С. Правові засади та практичні аспекти запобігання корупції. – Стаття.

У статті розглянуто питання поширення корупції та тенденції її розвитку в Україні, розроблено класифікацію видів корупції та зазначено основні заходи протидії корупції.

Ключові слова: протидія корупції, масштаби корупції, антикорупційне законодавство, антикорупційна політика, антикорупційна стратегія.

Аннотация

Мирошниченко С. С. Правовые основы и практические аспекты предотвращения коррупции. – Статья.

В статье рассмотрены вопросы распространения коррупции и тенденции ее развития в Украине, разработана классификация видов коррупции и указаны основные меры противодействия коррупции.

Ключевые слова: противодействие коррупции, масштабы коррупции, антикоррупционное законодательство, антикоррупционная политика, антикоррупционная стратегия.

Summary

Miroshnychenko S. S. Legal bases and practical aspects of corruption prevention. – Article.

The article considers issues of corruption spread and trends of its development in Ukraine, developed classification of types of corruption and indicates the main anti-corruption measures.

Key words: anti-corruption, corruption scale, anti-corruption legislation, anti-corruption policy, anti-corruption strategy.