Мовчан А. В.,
доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник,
професор кафедри оперативно-розшукової
діяльності Львівського державного університету
внутрішніх справ

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

В статті аналізуються актуальні проблеми протидії корупції в Україні. Запропоновано шляхи реформування системи забезпечення протидії корупції як одного з визначальних напрямів для її подолання.

Ключові слова: *корупція, неправомірна вигода, корупційне правопорушення, антикорупційне законодавство, система протидії корупції.*

В статье анализируются актуальные проблемы противодействия коррупции в Украине. Предложены пути реформирования системы обеспечения противодействия коррупции как одного из главных направлений для ее преодоления.

Ключевые слова: *коррупция, неправомерная выгода, коррупционное правонарушение, антикоррупционное законодательство, система противодействия коррупции.*

Протидія корупції в Україні є одним із найважливіших державних завдань. З моменту проголошення незалежності України корупція розглядається як пряма загроза національній безпеці, стабільності та економічному зростанню держави. Негативні наслідки корупції полягають у тому, що вона розмиває такі важливі конституційні засади, як принципи соціальної справедливості та рівності всіх перед законом. Корупція підриває довіру людей до влади, дискредитує ринкові механізми розвитку конкуренції та запобігання монополізму в економіці, сприяє лобіюванню законодавчих і нормативних актів, масштабним зловживанням і злочинності.

Таким чином, проблема протидії корупції в Україні сьогодні є надзвичайно актуальною. Необхідність непримиренної боротьби з цим негативним соціально-правовим явищем є очевидною як для політиків, так і для різних верств населення.

Саме це зумовлює підвищення наукового інтересу до вивчення зазначеної проблеми та заходів щодо її подолання. Серед науковців вагомий внесок у дослідження зазначених питань зробили О. М. Бандурка, Л. В. Багрій-Шахматов, В. І. Василинчук, О. М. Джужа, О. О. Дудоров, Д. Г. Заброда, В. С. Зеленецький, О. Г. Кальман, С. М. Клімова, І. В. Коруля, В. І. Литвиненко, М. І. Мельник, В. О. Навроцький, Є. В. Невмержицький, Д. Й. Никифорчук, Ю. Ю. Орлов, М. А. Погорецький, С. С. Рогульський, В. Я. Тацій, М. І. Хавронюк, О. В. Шевченко та ін.

Водночас залишаються невирішеними низка проблем, пов'язаних зі створенням і функціонуванням антикорупційних органів, декларуванням майнового стану публічних службовців, запобіганням та врегулюванням конфліктів інтересів, перевірки доброчесності службовців тощо.

Метою статті є розгляд актуальних проблем протидії корупції в Україні та напрацювання шляхів реформування системи забезпечення протидії корупції як одного з визначальних напрямів для її подолання.

В останні десятиліття корупція досить часто інтерпретується як складне негативне суспільне явище, зумовлене внутрішніми політичними, економічними, культурними й адміністративними чинниками [1].

Зокрема, М. І. Мельник розглядає корупцію як різновид соціальної корозії, яка роз'їдає і руйнує органи державної влади, державу та суспільство в цілому. В її основі лежать такі вікові традиції взаємодії в суспільстві, як «послуга за послугу», do ut des («даю, щоб ти дав») [2, с. 34].

Дещо інакше визначає корупцію Є. В. Невмержицький, який зазначає, що корупція – це, в першу чергу, соціально-політичне явище, головною особливістю якого є використання посадовими особами законодавчої, виконавчої та судової влади, а також громадських об'єднань, установ і організацій господарського управління всіх форм власності свого службового становища для одержання матеріальних цінностей, послуг чи пільг для себе або третіх осіб [3, с. 44].

У Законі України «Про запобігання корупції» корупція визначається як використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей [4].

Наявні форми корупції та ймовірні ризики виникнення нових її форм зумовлені широким колом об'єктивних і суб'єктивних причин, що є характерними для умов кардинальних політичних і соціально-економічних перетворень у суспільстві та державі. Серед таких причин поширеності корупції в Україні можна визначити наступні:

1) *психологічні втрати перехідного періоду у житті суспільства.* Розпад старої системи моральних та інших духовних цінностей спричинив ситуацію втрати значною частиною населення моральних орієнтирів, духовних опор і, одночасно, до широкого поширення цинізму, аморальності та криміналізації суспільної свідомості;

2) *становлення нових державних інститутів*. Стара вертикаль державного управління поступово замінюється новою. Досить частим реорганізаціям піддається система центральних органів влади – міністерств, відомств. Вони скорочуються, об'єднуються, реорганізуються, потім знову поновлюються, відроджуються. Зрозуміло, що в таких умовах вірогідність корупційних діянь значно зростає;

3) *перерозподіл державної власності*. Після проголошення незалежності України розпочався процес перерозподілу державної власності у нові її форми: створення акціонерних товариств, передача в оренду, розпродаж і перехід у приватну власність земель, підприємств тощо. Цей процес супроводжується чисельними корупційними діяннями, пов'язаними як з оцінкою вартості об'єктів, так і з передачею (продажем) їх новим господарям;

4) *тінізація економіки*. Тіньовою економікою називають економічну діяль-

ність, яка не враховується і не контролюється офіційними державними органами, або спрямована на отримання доходу шляхом порушення чинного законодавства. Тіньова економіка підриває основи існування держави, розкладає державний апарат, оскільки однією з умов її наявності є широкий підкуп працівників державних органів;

5) *кризові економічні явища*. Спад виробництва, скорочення об'ємів продукції, відсутність оновлення основних фондів у всіх галузях народного господарства сприяють тому, що все більше підприємств, юридичних і фізичних осіб вимушені шукати кредити, позички і дотації. За таких обставин збільшується кількість звернень до чиновників відповідних міністерств і відомств і, як наслідок, більш поширеною і всеосяжною стає корупція, захоплюючи все нові й нові сфери суспільства;

6) *незавершеність формування правового поля в Україні*. Суперечливість вимог одного закону вимогам інших законів стає причиною масового тиску на державні органи, створює сприятливі умови до корупційних дій з боку посадових осіб державних установ, організацій і підприємств різних форм власності;

7) *незадовільний стан протидії злочинності*. В умовах криміналізації суспільства, поширення особливо тяжких злочинів, боротьба з корупцією за рангом важливості поступається місцем перед замовними убивствами, розбійними нападами тощо. Разом з тим правоохоронні та антикорупційні органи потребують сучасних дієвих методик виявлення і фіксації корупційних діянь, їх ефективного попередження;

8) *незадовільний стан боротьби з контрабандою на митницях та в зоні проведення АТО*. У результаті Державний бюджет України не отримує мільярди гривень надходжень. Водночас корумповані митники та правоохоронці незаконно збагачуються;

9) *прорахунки у кадровому забезпеченні інституту управлінської ланки в органах державного управління*. Практична робота з персоналом, який виконує завдання в умовах корупційних ризиків, потребує врахування не тільки наявності провокуючих чи сприятливих чинників професійної діяльності на конкретній посаді, але передусім психологічних особливостей особистості [5, с. 74–75].

За офіційними статистичними даними МВС України, правоохоронними органами за 2016 рік складено і направлено до суду 2994 протоколи про адміністративне корупційне правопорушення (проти 2147 або в 1,4 рази більше ніж за 2015 рік).

За результатами судового розгляду протоколів до адміністративної відповідальності притягнуто 1900 осіб, закрито 765 адміністративних справ, у т. ч. 393 – за відсутністю події і складу правопорушення. Із числа притягнутих до адміністративної відповідальності за скоєння корупційного правопорушення із займаної посади звільнено лише 24 особи.

За цей же період викрито 2175 корупційних кримінальних правопорушень (проти 2493 або на 12,8% менше ніж за 2015 рік).

За результатами розслідування скеровано до суду з обвинувальним актом або клопотанням про застосування примусових заходів медичного характеру 2130 кримінальних проваджень про корупційні діяння стосовно 1974 осіб. За вчинення корупційних правопорушень засуджено 492 особи, виправдано 33 особи [6].

Водночас показові затримання прокурорів, суддів, чиновників так і не переросли у реальні судові вироки. А оприлюднення декларацій із сотнями тисяч і мільйонами доларів готівки, десятками квартир, будинками, земельними ділянками, елітними автомобілями, іншими цінностями викликало безліч запитань не лише у наших співвітчизників, а і в західних партнерів.

Зокрема, члени Кабінету Міністрів України задекларували 7 млн доларів США готівкою [7], народні депутати України – майже 12 млрд грн, дві третини з яких теж готівка [8].

Одне з центральних місць у загальнодержавному механізмі протидії корупції посідають правоохоронні органи. Зважаючи на те, що корупція глибоко проникла в державний апарат і правоохоронні органи, держава створює відповідні центральні органи зі спеціальним статусом та правоохоронні органи з протидії корупції.

Як свідчить зарубіжний досвід, найбільших досягнень у реалізації антикорупційного законодавства вдалося отримати в тих країнах, де були створені незалежні спеціалізовані органи боротьби з корупцією.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції визначено: органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції [4].

Однак діяльність цих органів стикається з низкою проблем, пов'язаних з відсутністю якісної законодавчої бази, не розроблені системні підходи стосовно діяльності суб'єктів протидії корупції та їх взаємодії з громадянським суспільством у цій сфері, відсутнє концептуальне бачення організаційно-правового забезпечення протидії корупції.

Затримується розгляд Верховною Радою України важливих для боротьби з корупцією законопроектів щодо створення Спеціалізованого антикорупційного суду та надання Національному антикорупційному бюро права автономного зняття інформації з каналів зв'язку.

Залишаються актуальними проблеми підготовки висококваліфікованих фахівців для правоохоронних органів, орієнтованих на боротьбу з корупцією.

Крім того, затягується запуск Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів й Державного бюро розслідувань, які також мають грати важливу роль у запобіганні корупції в Україні.

Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері виявлення та розшуку активів, на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні, та з управління активами, на які накладено арешт або які конфісковано у кримінальному провадженні.

Державне бюро розслідувань є центральним органом виконавчої влади, що здійснює правоохоронну діяльність з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції.

Покращання ефективності протидії корупційним проявам є також одним із основних зобов'язань, взятих Україною у межах співпраці з міжнародними фінансовими та іншими організаціями.

Проблема протидії корупції є актуальною з огляду на значну увагу суспільства до цієї діяльності, високий рівень недовіри до суб'єктів владних повноважень й високу латентну корумпованість службових і посадових осіб.

В Указі Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» антикорупційна реформа визначена як одна з пріоритетних поряд з реформою системи національної безпеки і оборони, судовою реформою та реформою правоохоронної системи, децентралізацією та реформою державного управління [9].

Основною метою антикорупційної реформи є суттєве зменшення корупції в Україні, зменшення втрат державного бюджету та бізнесу через корупційну діяльність, а також підвищення позицій України у міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень корупції.

Це має бути досягнуто завдяки належній реалізації нової Антикорупційної стратегії та успішному впровадженню нових антикорупційних механізмів,

а саме: декларування майнового стану публічних службовців, запобігання та врегулювання конфліктів інтересів, перевірка доброчесності службовців і моніторинг їхнього способу життя. Подолання політичної корупції вимагає докорінної реформи системи політичного фінансування. Важливим є використання новітніх технологій, зокрема для забезпечення державою доступу до інформації у формі «відкритих даних».

Реформування системи забезпечення протидії корупції є одним із визначальних напрямів на шляху до її подолання. З цією метою пропонується здійснити наступні заходи:

– започаткування багатоцільової системи протидії корупції;

– створення Спеціалізованого антикорупційного суду та надання Національному антикорупційному бюро права автономного зняття інформації з каналів зв'язку;

– удосконалення діяльності Національного агентства із запобігання корупції щодо забезпечення ефективної перевірки е-декларацій високопосадовців та оперативного реагування на виявлені порушення;

– обрання керівництва та запуск Державного бюро розслідувань, яке буде протидіяти корупції в структурах правоохоронних органів;

– запуск Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів;

– удосконалення діяльності фінансової розвідки (фінмоніторингу);

– спрощення процедури податкової звітності та сплати податкових і неподаткових платежів;

– посилення вимог до діяльності контрольно-наглядових органів, подальше скорочення кількості необхідних ліцензій, дозволів, патентів;

– розмежування повноважень органів державної влади щодо надання адміністративних послуг і виконання контрольно-наглядових чи інспекційних функцій;

– остаточна відмова від негрошових форм розрахунків у господарському комплексі України;

– забезпечення прозорості процесів приватизації, а також здійснення державних закупівель та проведення тендерів і аукціонів;

– розвиток електронного урядування;

– реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування з метою забезпечення її професійності;

– залучення населення до створення громадських організацій у протидії корупції;

– формування системи підготовки фахівців з антикорупційної діяльності та проведення антикорупційної освіти в системі підготовки фахівців усіх спеціальностей [10, с. 13–14].

На нашу думку, зменшення передумов корупції, підвищення соціальної ціни державної служби (престиж, соціальна забезпеченість) і збільшення ризику вчинення корупційного діяння, – це ті складові, які є підґрунтям антикорупційної політики. Саме такі напрями протидії корупції були визначальними в ряді зарубіжних країн (Сінгапур, Польща), які, за визнанням міжнародної спільноти, досягли значних успіхів у цій сфері [11].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ефективність запобігання та протидії корупції в Україні: проблеми та перспективи / [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2015/02/blog-post.html.

2. *Мельник М. І.* Хабарництво: загальна характеристика, проблеми кваліфікації, удосконалення законодавства / М. І. Мельник. – К.: Парлам. вид-во, 2000. – 256 с.

3. *Невмержицький Є. В.* Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії: монографія / Є. В. Невмержицький. – К.: КНТ, 2008. – 368 с.

4. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

5. *Мовчан А. В.* Основні причини поширення корупційних явищ в органах державної влади України / А. В. Мовчан, М. А. Мовчан // Проблеми антикорупційної діяльності в Україні: зб. матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 18 трав. 2015 р.) / МАУП. – К.: МП «Леся», 2015. – С. 73–76.

6. Звіт про стан протидії корупції / [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://mvs.gov.ua/ua/pages/274_Statistika.htm.

7. Міністри задекларували $7 млн готівкою /[Електронний ресурс] – Режим доступу: https://hromadske.ua/posts/ministry-zadeklaruvaly-7-mln-hotivkoiu.

8. Нардепи задекларували 12 млрд / [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://ua.korrespondent.net/ukraine/3765824-nardepy-zadeklaruvaly-12-mlrd.

9. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015 // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 6. – 15 січ.

10. *Литвиненко В. І.* Концепція адміністративно-правового забезпечення протидії корупції в Україні: наук. – аналіт. доп. / В. І. Литвиненко, П. Я. Пригунов та ін.; [за заг. ред. В. І. Литвиненка]. – Київ: ДП «Вид. дім «Персонал», 2016. – 89 с.

11. *Мельник М. І.* Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії: моногр. / М. І. Мельник. – К.: Юридична думка, 2004. – 400 с.

Movchan A. Actual Problems of Combating Corruption in Ukraine

Paper analyses the problems of combating corruption in Ukraine as one of the most important government tasks. Existing forms of corruption and the probable risks of the emergence of its new forms are determined by a wide range of objective and subjective reasons that are specific for the conditions of radical political and socio-economic changes in society and the state.

The author notes that a central place in the national mechanism for combating corruption belongs to law enforcement agencies. In order to counter corruption the state creates relevant central government agencies with a special status and law enforcement agencies to combat corruption.

However, these bodies face a number of problems associated with the lack of quality legislative framework, systematic approaches to the activities of anti-corruption and their interaction with civil society in this area are not developed, there is no conceptual vision of organizational and legal support of combating corruption.

It is noted that the issue of combating corruption is actual given to the significant public attention to this activity, as well as to the high level of distrust to government entities and high latent corruption of officials.

The main purpose of the anti-corruption reform is a significant reduction of corruption in Ukraine, reduction of the losses of the state budget and business through corrupt activities, and the improvement of Ukraine's positions in international rankings that assess the level of corruption.

The author emphasizes that the reduction of corruption preconditions, increasement of social cost of public service and increasement of the risk of committing a corrupt act is the basis of anti-corruption policy.

Keywords: *corruption, illegal profit, corruption offense, anti-corruption legislation, system of combating corruption.*

Стаття надійшла до редакції журналу 10.03.2017 р.