

УДК 343.9 (477)

О.М. Михальченко,
здобувач Інституту держави і права
ім. В.М. Корецького НАН України

СТАН ТА ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті на основі аналізу чинного антикорупційного законодавства України розкрито й проаналізовано стан та особливості організаційно-правової інфраструктури запобігання корупції в Україні. За результатами досліджень міжнародних аудиторських компаній зроблено висновки стосовно ефективності заходів, які вживаються для запобігання та припинення корупції в Україні. Висвітлено основні проблемні питання й основоположні принципи створення та діяльності спеціалізованих державних органів у сфері боротьби з корупцією.

Ключові слова: корупція, латентність, організаційно-правова інфраструктура запобігання корупції, протидія корупції, спеціалізована антикорупційна прокуратура, детектив, оперативно-розшукова діяльність, досудове розслідування, державна антикорупційна політика, антикорупційний суд.

В статье на основе анализа действующего антикоррупционного законодательства Украины раскрыто и проанализировано состояние и особенности организационно-правовой инфраструктуры предотвращения коррупции в Украине. По результатам исследований международных аудиторских компаний сделаны выводы об эффективности мер, принимаемых для предотвращения и пресечения коррупции в Украине. Освещены основные проблемные вопросы и основополагающие принципы создания и деятельности специализированных государственных органов в сфере борьбы с коррупцией.

Ключевые слова: коррупция, латентность, организационно-правовая инфраструктура предотвращения коррупции, противодействие коррупции, специализированная антикоррупционная прокуратура, детектив, оперативно-розыскная деятельность, досудебное расследование, государственная антикоррупционная политика, антикоррупционный суд.

In the paper on the basis of the analysis of the current anti-corruption legislation the state and peculiarities of the organizational and legal infrastructure for preventing corruption in Ukraine are considered. The main problematic issues of the creation and activities of specialized state bodies in the field of combating corruption are covered.

Keywords: corruption, latency, organizational and legal infrastructure for preventing corruption, anti-corruption, specialized anti-corruption prosecutor's office, detective, operative-search activity, pre-trial investigation, state anti-corruption policy, anti-corruption court.

Рівень корупції в Україні суттєво не змінюється протягом останніх років, коливання відбуваються в межах сотих відсотків [1, с. 105]. Разом з цим, однією з характерних ознак корупційної злочинності в Україні є її латентність, адже не всі корупційні злочини відображаються в офіційній статистиці. З іншого боку, статистичні дані характеризують лише активність правоохоронних органів, а не рівень корупції в державі, який визначається іншими чинниками.

Враховуючи системність та поширеність корупційних проявів в Україні, заходи, які вживаються для запобігання та припинення корупції, не є ефективними, що підтверджується динамікою змін щорічного індексу сприйняття корупції, визначеною неурядовою організацією “Transparency International”, згідно з яким Україна протягом 2013–2014 рр. перемістилася з 152-го на 142-е місце серед 175 країн світу [2, с. 69].

Крім того, як свідчать результати дослідження аудиторської компанії “Ernst & Young”, присвяченого ризикам шахрайства у світі у 2017 р., Україна опинилася на першому місці за рівнем корупції серед 41 країни з Європи, Близького Сходу, Індії та Африки [3]. Для порівняння – у 2015 р. у цьому рейтингу Україна була сьомою за списком.

З огляду на негативні оцінки стану справ з корупцією в Україні, проблема створення та ефективного функціонування державних органів, що здійснюють діяльність із запобігання та протидії корупції, чітке та прозоре окреслення їх повноважень та функцій є на сьогодні вкрай актуальними.

Організаційно-правова інфраструктура запобігання корупції в Україні має передбачати функціонування державних органів, уповноважених провадити діяльність у сфері протидії корупції та втілювати у життя державну антикорупційну політику, які були б незалежними та керувалися чітким визначенням кола їхніх повноважень.

Ці спеціалізовані державні органи у сфері боротьби з корупцією мають відповідати таким основоположним принципам: 1) автономність; 2) самостійність; 3) незалежність; 4) достатність повноважень і фінансових ресурсів; 5) кваліфікованість персоналу [4, с. 71].

Разом з організаційним забезпеченням протидії корупції має бути розроблене відповідне ефективне законодавство із зазначених питань.

14.10.2014 Верховна Рада України прийняла закони “Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки”, “Про Національне антикорупційне бюро України”, “Про запобігання корупції”, “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів” [5; 6; 7; 8]. Крім того, 16.09.2014 було прийнято Закон України “Про очищення влади”, який визначає правові та організаційні засади проведення очищення влади (люстрації) [9].

Згідно з перерахованим вище антикорупційним законодавством в Україні функціонують такі державні органи, які уповноважені здійснювати боротьбу з корупцією:

- 1) Державне бюро розслідувань (ДБР);
- 2) Національне антикорупційне бюро України (НАБУ);
- 3) Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП);
- 4) Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК).

У 2015 р. було створено ДБР (відповідно до Закону України від 12.11.2015 № 794-VIII) як центральний орган виконавчої влади, що здійснює правоохоронну діяльність з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування таких злочинів [10]:

1) вчинених службовими особами, які займають особливо відповідальне становище відповідно до ч. 1 ст. 9 Закону України “Про державну службу”, особами, посади яких віднесено до першої – третьої категорій посад державної служби, судьями та працівниками правоохоронних органів, крім випадків, коли ці злочини віднесено до підслідності детективів НАБУ;

2) вчинених службовими особами НАБУ, заступником Генерального прокурора – керівником САП або іншими прокурорами САП, крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю НАБУ;

3) проти встановленого порядку несення військової служби (військових злочинів), крім злочинів, передбачених ст. 422 КК (“Розголошення відомостей військового характеру, що становлять державну таємницю, або втрата документів чи матеріалів, що містять такі відомості”).

Іншими словами, ДБР покликане розслідувати злочини посадовців найвищого рівня – экс-президентів, усього складу уряду, перших керівників відомств, правоохоронців та суддів. Виключення становить лише вузький перелік корупційних злочинів, що відносяться до підслідності НАБУ.

При цьому ДБР може розслідувати корупційні злочини керівників НАБУ та САП, переважної більшості керівного та особового складу правоохоронних органів, податківців, митників тощо.

По суті, ДБР перейняло на себе основну частину всіх слідчих функцій, які до останнього часу реалізувала Генеральна прокуратура України.

Незважаючи на позитивне значення створення ДБР для ефективного здійснення боротьби з корупцією високопосадовців, науковці попереджають про можливу політичну заангажованість діяльності ДБР. Визначення ДБР як центрального органу виконавчої влади містить ризики порушення незалежності ДБР: якщо ДБР буде знаходитися під політичним впливом, то виникає реальна ймовірність розправ з політичними опонентами чинної влади та блокування роботи НАБУ та САП.

Іншим важливим правоохоронним органом, на який покладається обов’язок попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових корупційних правопорушень, є НАБУ, яке було створене відповідно до Закону України від 14.10.2014 № 1698-VII [5].

Згідно із зазначеним законом завданням НАБУ є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці.

НАБУ – це слідчий правоохоронний орган із повноваженнями здійснювати процесуальні, слідчі дії та оперативно-розшукову діяльність [11, с. 106].

Завдяки створенню НАБУ у вітчизняному законодавстві вперше з’явилося поняття “детектив”. Відповідно до п. 4 ст. 5 Закону України “Про Національне антикорупційне бюро України” підрозділи детективів здійснюють оперативно-розшукові та слідчі дії [5]. Зараз у НАБУ працюють 176 детективів [12, с. 3].

До підслідності НАБУ є досудове розслідування кримінальних корупційних правопорушень, передбачених такими статтями Кримінального кодексу України: ст. 191 “Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем”, ст. 206-2 “Протиправне заволодіння майном підприємства, установи, організації”, ст. 209 “Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом”, ст. 210 “Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням”, ст. 211 “Видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону”, ст. 354 “Підкуп працівника підприємства, установи чи організації”, ст. 364 “Зловживання владою або службовим становищем”, ст. 366-1

“Декларування недостовірної інформації”, ст. 368 “Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою”, ст. 368-2 “Незаконне збагачення”, ст. 369 “Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі”, ст. 369-2 “Зловживання впливом”, ст. 410 “Викрадення, привласнення, вимагання військовослужбовцем зброї, бойових припасів, вибухових або інших бойових речовин, засобів пересування, військової та спеціальної техніки чи іншого військового майна, а також заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем”.

Новим державним органом, покликаним здійснювати запобігання та протидію корупції, є САП – самостійний структурний підрозділ Генеральної прокуратури України, створений відповідно до Закону України “Про прокуратуру” наказом Генерального прокурора України від 22.09.2015.

Згідно з п. 5 ст. 8 Закону України від 14.10.2014 № 1697-VII “Про прокуратуру” САП здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування НАБУ, підтримує державне обвинувачення у відповідних провадженнях, а також представляє інтереси громадянина або держави в суді у випадках, передбачених Законом України “Про прокуратуру” і пов’язаних із корупційними або пов’язаними з корупцією правопорушеннями [13].

Тобто, іншими словами, детективи НАБУ працюють під процесуальним керівництвом прокурорів САП.

До повноважень антикорупційних прокурорів, серед іншого, відноситься надання дозволу на початок розслідування детективами НАБУ та рішення про передачу розслідуваної справи до суду.

У випадку політичного впливу на САП може виникати ситуація із зволіканням видачі НАБУ такого дозволу на початок розслідування корупційних правопорушень.

Отже, аналізуючи законодавчо регламентовані завдання діяльності ДБР, НАБУ та САП, можна дійти висновку про дублювання деяких функцій, які виконуються ДБР, з функціями, проваджуваними іншими правоохоронними органами, покликаними здійснювати боротьбу з корупцією, зокрема, НАБУ та САП. Наприклад, можуть виникати конфлікти між ДБР та НАБУ щодо обрання підслідності у певних резонансних кримінальних провадженнях. Так, у 2016 р. вже виникали міжвідомчі конфліктні ситуації між Генеральною прокуратурою, СБУ, САП та НАБУ з приводу “пересікання” повноважень.

До цього слід додати наявність дублювання повноважень у сфері боротьби з корупційними діяннями між окремими структурними підрозділами в Національній поліції України, Службі безпеки України, Генеральній прокуратурі, що призводить до розпорошення наявних у них сил і засобів з виявлення та припинення цих суспільно небезпечних діянь.

Виникають сумніви й щодо автономності, самостійності, незалежності НАБУ. Зокрема, відповідно до п. 1 ст. 6 Закону України “Про Національне антикорупційне бюро України” керівництво діяльністю НАБУ здійснює його директор, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України в порядку, визначеному цим Законом [5]. Крім того, Верховна Рада України за наявності підстав, за пропозицією не менш як третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України може прийняти рішення про звільнення директора НАБУ з посади [5].

Поряд з цим, згідно зі ст. 7 Закону України “Про Національне антикорупційне бюро України” кандидати на посаду директора НАБУ визначаються комісією з

проведення конкурсу на зайняття посади. До складу конкурсної комісії входять: 1) три особи, яких визначає Президент України; 2) три особи, яких визначає Кабінет Міністрів України; 3) три особи, яких визначає Верховна Рада України [5].

Ми погоджуємося з О.М. Юрченком, який стверджує, що процедура призначення та звільнення з посади директора зазначеного правоохоронного органу залежить як від Президента України, Кабінету Міністрів України, так і від Верховної Ради України, що на практиці може призвести до “політичного імунітету” вищих посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави, від їх переслідування за вчинення ними корупційних правопорушень [4].

Також НАБУ є підзвітним і підконтрольним зазначеним суб'єктам законодавчої ініціативи, що створює додаткові ризики для об'єктивного досудового розслідування корупційних правопорушень.

У свою чергу, створення НАЗК передбачено Законом України “Про запобігання корупції” [7]. Цей державний орган, який уповноважений здійснювати діяльність щодо запобігання корупції, є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику.

Серед основних повноважень НАЗК можна виділити такі, як 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; формування та реалізація антикорупційної політики, розроблення проектів нормативно-правових актів з цих питань; здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб тощо [7].

НАЗК попереджує випадки корупції шляхом здійснення в порядку, визначеному Законом України “Про запобігання корупції”, контролю та перевірки електронних декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, проведення моніторингу способу життя цих осіб.

НАЗК відрізняється від НАБУ тим, що головною функцією НАБУ є збирання доказів причетності до корупційних кримінальних правопорушень державних службовців I та II категорій, а НАЗК виконує превентивні функції щодо державних службовців усіх категорій [11, с. 106].

Крім того, Указом Президента України від 14.10.2014 №808/2014 була створена Національна рада з питань антикорупційної політики як консультативно-дорадчий орган при Президентові України, основними завданнями діяльності якого є підготовка та подання Президентові України пропозицій щодо визначення, актуалізації та вдосконалення антикорупційної стратегії; здійснення системного аналізу стану запобігання і протидії корупції в Україні, ефективності реалізації антикорупційної стратегії, заходів, що вживаються для запобігання і протидії корупції; підготовка та надання Президентові України узгоджених пропозицій щодо поліпшення координації та взаємодії між суб'єктами, які здійснюють заходи у сфері запобігання і протидії корупції, тощо [14].

Таким чином, певним чином завдання Національної ради з питань антикорупційної політики та НАЗК дублюються: щодо проведення аналізу стану запобігання та протидії корупції в Україні, а також здійснення моніторингу та оцінки ефективності виконання антикорупційної стратегії.

Отже, аналіз повноважень та функцій державних антикорупційних органів показав, що більшість з цих органів займається питаннями боротьби з корупцією, тоді як запобіганням корупції, по суті, займається лише НАЗК з його п'ятьма членами, чого зовсім недостатньо.

Поки що відсутні вагомі результати щодо діяльності новостворених правоохоронних органів, які здійснюють боротьбу з корупційними правопорушеннями. До того ж, на практиці переважна більшість цих органів фактично ще не розпочала свою роботу – це стосується ДБР, САП та НАЗК.

Виявленням корупційних правопорушень, у першу чергу, в Україні тепер займається НАБУ, яке повноцінно запрацювало у грудні 2015 р., а тому проаналізувати можна лише статистичні дані за 13-14 місяців їх роботи.

Так, згідно з інформацією, наданою НАБУ, протягом грудня 2015 р. – січня 2017 р. НАБУ здійснювала розслідування у 264 кримінальних провадженнях, пов'язаних з корупційними діяннями, сукупний розмір предмету злочину у яких становив 82,9 млрд грн. [15].

Проте з 04.12.2015 по 27.01.2017 кількість оперативно-розшукових справ, заведених особисто НАБУ, склала всього 26, з яких тільки 4 – кримінальні провадження! [16, с. 49].

Кількість кримінальних проваджень (із 264), зареєстрованих за власними напрацюваннями детективів і аналітиків НАБУ, дорівнювала лише 81 [16, с. 49].

Тобто безпосередня результативність діяльності детективів НАБУ вкрай низька.

За вказаний вище період часу НАБУ було пред'явлено 158 повідомлень про підозру особам, складено 69 обвинувальних актів, 50 кримінальних проваджень були передані до суду стосовно цих 69 осіб (при цьому розмір предмету злочинів склав 1,77 млрд грн.), 12 обвинувальних вироків щодо 11 осіб набули законної сили щодо вчинення кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності НАБУ [15; 16, с. 3, 49]. Отже, кількість осіб, притягнутих до кримінальної відповідальності за кримінальними провадженнями НАБУ, – досить незначна.

Поясненням зволікання із судовим розглядом “справ від НАБУ” є неефективна робота судової системи, а саме: самовідвід суддів, їхні відпустки та хвороби, складності у судах загальної юрисдикції при визначенні підсудності, тривале формування колегії судів [16, с. 18]. Відтак для того, щоб діяльність НАБУ мала своїм результатом судові вирок та відшкодування понесених збитків, необхідне створення Спеціалізованого (Вищого) антикорупційного суду. Як наслідок, зазначений антикорупційний суд разом з НАБУ та САП утворить повноцінну вертикаль для боротьби з корупцією високопосадовців в Україні.

З вказаного вище можна дійти зовсім невтішного висновку, що кількість кримінальних проваджень щодо корупційних правопорушень, які розслідуються НАБУ, представляє досить мізерні цифри, а якщо врахувати що 70% кримінальних проваджень даної категорії так і не були направлені до суду, то результати роботи НАБУ є абсолютно не тими, на які суспільство очікувало, а ідеологи нового правоохоронного органу – обіцяли [17].

З іншого боку, взагалі складно вимагати від державного антикорупційного органу, яким є НАБУ, значних результатів боротьби з корупцією, адже чисельність детективів складатиме 176 осіб, що є не достатнім для проведення ефективної протидії корупційним правопорушенням.

Отже, незважаючи на те, що проблеми попередження корупції постійно перебувають у центрі уваги державних органів влади та управління, правоохоронних органів, а також незважаючи на створення останнім часом низки державних

антикорупційних органів, покликаних здійснювати боротьбу з корупцією, криміногенна ситуація в Україні продовжує характеризуватися значною поширеністю корупційних проявів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Давидова Т.О. Система кількісних та якісних показників як основа дослідження кримінологічної характеристики корупції / Т.О. Давидова // Юридичний науковий електронний журнал. – 2014. – № 5. – С. 104–107.
2. Рудой К.М. Запобігання корупції як напрямок забезпечення міжнародної безпеки / К.М. Рудой // Правова держава. – 2015. – № 19. – С. 69–73.
3. В Україні за 2 роки значно погіршилася ситуація з корупцією – Е&У // Українська правда [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua>.
4. Юрченко О.М. Національне антикорупційне бюро України : перспективи діяльності / О.М. Юрченко // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2014. – № 2. – С. 69–73.
5. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – Київ : Парлам. вид-во, 2014. – № 47. – Ст. 2051.
6. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1699-VII [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.
7. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/1700-18>.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1701-VII [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1701-18>.
9. Про очищення влади : Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1682-VII [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/main/1682-18>.
10. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12 листопада 2015 р. № 794-VIII [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/794-19>.
11. Мусієнко О.П. Органи, що здійснюють адміністративні заходи запобігання та протидії корупції за новим антикорупційним законодавством України / О.П. Мусієнко // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. – 2016. – № 2. – С. 105–108.
12. Захарчук О.З. Нормативне закріплення корупційних злочинів за законодавством України та їх класифікація / О.З. Захарчук // Lviv Polytechnic National University Institutional Repository. – 2015 – С. 33–38.
13. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
14. Про Національну раду з питань антикорупційної політики : Указ Президента України від 14 жовтня 2014 р. №808/2014 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/808/2014>.
15. Міні-звіт про результати роботи НАБУ за серпень 2016 – лютий 2017 рр. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <https://nabu.gov.ua/infographics/mini-zvit-pro-rezultati-roboti-nabu-za-serpen-2016-lyutiy-2017-rr>.
16. Звіт Національного антикорупційного бюро України (серпень 2016 р. – лютий 2017 р.) [Електронний ресурс] – Режим доступу : https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/nab_report.
17. Баганець О. Про криміногенну ситуацію в Україні / О. Баганець [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://resonance.in.ua/oleksij-baganets-pro-kriminogennu-situatsiyu-v-ukrayini/>.

Отримано 20.02.2017