

ВИСТУПИ УЧАСНИКІВ «КРУГЛОГО СТОЛУ»

Генезис правових основ запобігання корупції в Україні

Алексійчук Микола Миколайович, кандидат юридичних наук, доцент, начальник ННПФПСКМ (Національна академія внутрішніх справ)

Правові основи запобігання корупції, як свідчить аналіз практики, помітно відстають від потреб практичної діяльності. В них допускаються нечіткість формулювань, неповнота розгляду загальних положень і окремих важливих тактичних питань. Все це породжує у практичних працівників незнання, неповноту використання наявних правових і тактичних можливостей, що тягне за собою серйозні прорахунки в роботі, негативно впливає на результат боротьби зі злочинністю.

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 та 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.

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 організованою злочинністю (ліквідований Указом Президента України від 8 лютого 2005 року № 208/2005).

Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю здійснював координацію діяльності всіх державних органів, на які цим Законом покладалося обов'язки здійснювати цю боротьбу. Положення про Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю затверджувалося Верховною Радою України.

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. У ньому вперше давалось законодавче визначення поняття корупції та корупційних діянь, були визначені 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.

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 . 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.

11 червня 2009 року Верховною Радою України з метою гармонізації українського законодавства з відповідними міжнародними нормами було ухвалено Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції». Цей Закон набрав чинності з дня його опублікування (18 липня 2009 року), а введення його в дію планувалося 1 січня 2010 року.

Попри це, термін введення в дію означеного Закону переносився законодавцем двічі, спочатку до 1 квітня 2010 року, а потім — до 1 січня 2011 року. Причиною такого «переносу» була неможливість практичної реалізації як його окремих положень, так і положень Законів України «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення», які були ухвалені одночасно із базовим Законом у цій сфері. І згодом, на підставі Закону України «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції» від 21 грудня 2010 року №2808-УІ, перелічені вище законодавчі акти взагалі було визнано такими, що втратили чинність. Однак з огляду на те, що Закон №2808-УІ був офіційно оприлюднений лише 5 січня 2011 року, то 1 січня зазначені вище закони фактично почали діяти. У зв'язку з цим «автоматична» втрата ними чинності (у тому числі й тих їхніх положень, якими вносилися зміни до інших законодавчих актів), а також «повернення в дію» Закону України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 року було нічим іншим, як порушенням усталених правил законодавчої техніки.

Наступним кроком щодо удосконалення законодавства у сфері боротьби з корупцією стало прийняття парламентом 7 квітня 2011 року нового Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», який набув чинності 1 липня 2011 року та 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), дискусія щодо запровадження відповідальності, особливо кримінальної (конкретизації діянь за статтями Кримінального кодексу), точилася тривалий час. Визначено процедуру спеціальної перевірки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування тощо.

Протягом трьох років чинності цього Закону до нього було внесено численну кількість змін на підставі 13 законодавчих актів. До того ж, рішенням Конституційного суду України положення Закону щодо заборони особам, зазначеним у п. 1 ч. 1 ст. 4 (президент України, голова Верховної Ради та ін.), брати участь у загальних зборах підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку, було визнано неконституційними.

У жовтні 2011 року Указом Президента України № 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.

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. Стосовно дієвості цієї Програми, слід зазначити, що із 46 заходів, спрямованих на удосконалення нормативно-правової бази, у 39 термін виконання визначено 2011-2014 рр. Однак, переважна більшість з 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 та громадської

організації «Транспаренсі Інтернешнл», в Україні цей Комітет був мало дієвим.

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 корумпованості влади; 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 набрав чинності з 16 жовтня п.р. і визначає правові й організаційні засади проведення перевірки державних службовців та прирівняних до них осіб, посадових осіб органів місцевого самоврядування, перелік суб'єктів перевірки, 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 забезпечення 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.

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

Закон України «Про запобігання корупції» прийнятий 14 жовтня 2014 року № 1700—VII.

Таким чином, правовою основою запобігання корупції в Україні є система державних законодавчих і підзаконних актів, що визначають суспільно-правову необхідність проведення комплексу передбачених законом заходів, їх правові, організаційно-тактичні основи, гарантії законності їх застосування.