

Обідник Б. М.,
здобувач Міжрегіональної Академії управління персоналом

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ ЩОДО ОСОБЛИВОСТЕЙ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL QUESTIONS RELATING TO THE PECULIARITIES OF THE ACTIVITIES OF LAW ENFORCEMENT BODIES IN THE FIELD OF PREVENTION OF CORRUPTION IN UKRAINE

Важливим аспектом сучасної державної правової політики є реформування системи запобігання корупції в Україні. Досягнення успіхів у цьому процесі є ключовою передумовою для формування у суспільстві довіри до влади та її інституцій, покращення добробуту громадян.

Нині у сфері запобігання корупції в Україні зроблено досить багато, зокрема прийнято спеціальний антикорупційний закон та низку інших законодавчих актів антикорупційного спрямування, створено державні органи, спрямовані на боротьбу із корупцією, розроблено спеціальну антикорупційну програму, запроваджено систематичне проведення організаційних заходів за участю керівників правоохоронних та інших державних органів із питань протидії корупції. Однак ці та низка інших заходів, що здійснюються в державі та в правоохоронних органах зокрема, поки що не привели до відчутних позитивних результатів у справі щодо запобігання корупції в Україні [4, с. 65–68].

Ключові слова: антикорупційне законодавство, запобігання корупції, корупція, національна безпека, правоохоронні органи, протидія корупції, система протидії корупції.

Важным аспектом современной государственной правовой политики является реформирование системы предотвращения коррупции в Украине. Достижение успехов в этом процессе является ключевой предпосылкой для формирования в обществе доверия к власти и ее институтам, улучшение благосостояния граждан.

На сегодня в области предупреждения коррупции в Украине сделано достаточно много, в частности принят специальный антикоррупционный закон и ряд других законодательных актов антикоррупционного направления, созданы государственные органы, нацеленные на борьбу с коррупцией, разработана антикоррупционная программа, введено систематическое проведение организационных мероприятий с участием руководителей правоохранительных и других государственных органов по вопросам противодействия коррупции. Однако эти и ряд других мероприятий, осуществляемых в государстве и в правоохранительных органах в частности, пока не привели к ощутимым положительным результатам в деле предотвращения коррупции в Украине [4, с. 65–68].

Ключевые слова: антикоррупционное законодательство, предотвращение коррупции, коррупция, национальная безопасность, правоохранительные органы, противодействие коррупции, система противодействия коррупции.

The important aspect of modern public legal policy in Ukraine is reformation of the system of prevention of corruption activity. An achievement of successes with this process is key pre-condition for forming in society of trust to power and her institutes, to the improvement of welfare of citizens of Ukraine. For today in the field of prevention of corruption in Ukraine it is done much enough, the special anticorruption law and row of other legislative acts of anticorruption aspiration are accepted in particular, державні органи are created sent to the fight against a corruption, the special anticorruption program is worked out, systematic realization of organizational events is entered with participation of leaders law-enforcement and other public organs on questions counteraction to the corruption. However these and row of other events that come true in the state and in particular in law enforcement authorities, as yet did not result in perceptible positive results in business in relation to prevention of corruption in Ukraine

Key words: anti-corruption legislation, preventing corruption, corruption, national security, law-enforcement organizations, anti-corruption, anti-corruption system.

Майже кожна країна світу тією чи іншою мірою потерпає від корупції. Витрати світової економіки на хабарі корупціонерам, згідно з дослідженнями Світового банку, щорічно оцінюються приблизно в 1,5 трлн доларів США. Корупція – це масштабна проблема, яка в епоху глобальної інформатизації створює небезпеку зниження темпів зростання глобальної торгівлі і розвитку фінансової системи. Вона послаблює довіру до державних інститутів, ускладнює бюджетно-фінансові проблеми, позбавляючи бюджет значних надходжень у вигляді митних зборів і податкових платежів, підриває систему підтримки державою бідних та соціально незахищених верств населення. Корупція є одним з основних способів руйнування системи державної влади та кримінальної деформації суспільної пра-

восвідомості. Без постійної протидії корупція буде розширюватися, а тому антикорупційну функцію сучасної держави треба виділяти як одне з її базових завдань [8, с. 3].

Актуальність зазначеної теми підтверджується значною кількістю зарубіжних та вітчизняних науковців, які займаються розробкою проблем щодо запобігання та боротьби з корупцією: Л.В. Багрій-Шахматов, А.І. Берлач, В.М. Гаращук, М.Ю. Бездольний, Л.Р. Біла-Тіунова, Б.В. Волженкін, Д.Г. Забродна, Д.І. Йосифович, В.І. Литвиненко, М.І. Мельник, А.І. Мізерій, О.Я. Прохоренко, А.І. Редька, О.В. Терещук, М.І. Хавронюк та ін.

Статтю присвячено адміністративно-правовим питанням діяльності правоохоронних органів у сфері запобігання корупції в Україні.

На думку багатьох міжнародних та українських експертів, корупція нині в Україні є найважливішою проблемою, крім того, головною загрозою нормального розвитку суспільства. В умовах тотальної корумпованості всіх галузей влади на всіх рівнях принципово неможливо вирішити жодної соціальної, економічної, політичної проблеми. Негативні наслідки, породжувані цим явищем, не тільки переважають прогресивному, поступальному розвитку суспільства, але й становлять серйозну загрозу інтересам національної безпеки країни. Найбільш проблемною характеристикою явища корупції стало те, що воно почало сприйматись на повсякденному рівні як суспільна норма, хоча на рівні вербальних висловлень більшість населення декларативно підтримує думку про небезпечність цього явища [3, с. 55]. Для боротьби з корупцією низка країн вживає заходи організаційного характеру – створення спеціалізованих установ, організацій, метою діяльності яких є вироблення відповідної стратегії тактики, розробка превентивних заходів нормотворчого та функціонального змістового наповнення [3, с. 56].

Нині в Україні створена ціла низка органів у сфері протидії корупції, які мають свої особливі повноваження щодо запобігання корупції. Незважаючи на те, що діяльність кожного органу прописана на законодавчому рівні, у процесі практичної діяльності все ж таки виникають проблемні питання у правоохоронних органах щодо запобігання корупції в Україні.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» [10] спеціально уповноваженими суб’єктами у сфері протидії корупції є органи прокуратури, органи Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції.

Розглянемо окремо діяльність кожного органу.

Важливі специфічні завдання і функції правоохоронних органів як суб’єктів правозастосування щодо боротьби з корупцією в Україні мають органи прокуратури України. Це єдина централізована система державних органів країни, «предметом уваги якої є не відомчі інтереси, а захист прав і свобод людини і громадянина, інтересів суспільства і держави на основі законності». Саме цим визначається зміст основних цілей і завдань функціонування прокурорської системи, в тому числі у сфері виявлення, протидії та попередження злочинності та корупції» [14, с. 80].

До 2015 р. спеціальні підрозділи прокуратури були орієнтовані на здійснення: нагляду за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнаття та досудове слідство у сферах протидії корупційній злочинності; підтримання державного обвинувачення; нагляду за додержанням законів в адміністративно-деліктних провадженнях, пов’язаних із корупцією; аналізу правозастосованої антикорупційної діяльності; внесення пропозицій щодо нормативного регулювання цієї діяльності; здійснення координаційних та представницьких повноважень тощо. Нині ці повноваження перейшли до Спеціалізованої антикорупційної про-

куратури (САП). Метою нагляду за додержанням законів, спрямованих на боротьбу з корупцією, є своєчасність виявлення та попередження корупційних правопорушень, притягнення винних осіб до відповідальності, реальне усунення негативних наслідків.

На нашу думку, нагляд за додержанням антикорупційного законодавства має здійснюватися як Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою, так і регіональними та місцевими прокуратурами (обсяг роботи та розташування підрозділів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури не дає змоги здійснювати нагляд виключно її силами). При цьому нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України (НАБУ) та представницькі повноваження в суді у випадках, передбачених Законом України «Про прокуратуру», зобов’язана реалізовувати виключно Спеціалізована антикорупційна прокуратура [5, с. 26–34].

Наступним правоохоронним органом, що запобігає корупційній діяльності в Україні, є органи Національної поліції України. До основних завдань поліції належать виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень під час виконання покладених на неї завдань щодо здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень. Також поліція наповнює та підтримує в актуальному стані бази (банки) даних, що входять до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України, стосовно зареєстрованих кримінальних та адміністративних корупційних правопорушень, осіб, які їх учинили, та результатів розгляду цих правопорушень у судах [12].

Також треба наголосити на тому, що Національна поліція як спеціально уповноважений суб’єкт протидії корупції спрямовує свої зусилля на протидію цьому явищу як у внутрішньоорганізаційній діяльності центрального органу управління Національної поліції, у територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери її управління, так і за межами цієї сфери з метою забезпечення охорони прав і свобод людини [15, с. 225].

Крім того, враховуючи перспективу подальшого дослідження цієї важливої проблематики, варто наголосити на тому, що запорукою успішного виконання завдання з мінімізацією проявів корупції є забезпечення належного рівня знань антикорупційного законодавства як представниками органів публічної адміністрації, поліції, так і суспільством загалом. З одного боку, це сприяє ефективній дії встановлених законодавством превентивних антикорупційних механізмів, а з іншого – підвищує рівень правової обізнаності громадян, що зменшує ризик порушення їхніх основних прав і свобод у повсякденному житті, а також сприяє формуванню в населення нетерпимого ставлення до проявів корупції [6].

Через недосконалість чинного законодавства відповідальність за результати проведеної роботи з питань боротьби з корупцією раніше розподілялася між відомствами, які мали власну вертикаль управ-

ління та, зрештою, фактично залежали від політичного керівництва держави. За таких обставин процес виявлення корупційних діянь серед посадовців найвищого рівня був неефективним, а статистичні показники роботи правоохоронних органів у сфері запобігання і протидії корупції не завжди відповідали реальному стану справ на окресленому напрямі правоохоронної діяльності. Водночас ефективна протидія корупції потребує системного підходу, поєднання профілактичних, правоохоронних та репресивних заходів, чітко визначених пріоритетів та її належного забезпечення (кадрово-професійного, інформаційно-аналітичного, науково-методичного, матеріально-технічного тощо). Ігнорування хоча б однієї з цих складових частин суттєво знижує ефективність антикорупційної діяльності в державі [7].

З метою вдосконалення механізму протидії корупції та узгодження його з міжнародними стандартами 14 жовтня 2014 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» – він є наступним спеціалізованим органом із боротьби та запобігання корупції [11].

На сучасному етапі розвитку українського суспільства діяльність цього правоохоронного органу, на який покладено попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, належних до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових, має бути не просто успішною та якісною, а максимально результативною.

Ефективність функціонування Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) як централізованої системи, особливо на початковому етапі, може бути досягнута лише за умови побудови дієвої системи управління, розробки вдалої організаційно-штатної структури, налагодження інформаційної роботи, кадрового, правового і методичного забезпечення.

Створення спеціального антикорупційного органу є новелою в українському законодавстві. За часи незалежності України функції щодо виявлення, припинення та попередження корупційних правопорушень, у тому числі серед вищих посадовців держави, покладалися на спеціально уповноважені підрозділи органів внутрішніх справ, податкової міліції, Служби безпеки України та органи прокуратури.

На відміну від деяких інших правоохоронних органів держави, НАБУ як державний правоохоронний орган, що не входить до будь-якої з гілок влади (законодавчої, виконавчої або судової), наділений дієвими інструментами задля ефективної реалізації державної антикорупційної політики.

Водночас аналіз чинного законодавства, що регламентує діяльність означеного правоохоронного органу, свідчить про недосконалість окремих його положень, а подекуди – недотримання правил юридичної техніки. Окрім того, невирішеним залишається питання внесення змін до Конституції України з метою закріпити конституційно-правові основи діяльності НАБУ і доповнити повноваження Пре-

зидента України щодо призначення та звільнення з посади Директора Національного бюро [7]. Адже в Законі «Про Національне антикорупційне бюро України» зазначено, що Президент призначає голову НАБУ, ми вважаємо, що треба доповнити ст. 106 Конституції України таким підпунктом: «Президент призначає на посаду та звільняє з посади голову Національного антикорупційного бюро України»

Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) є ще одним органом зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику. Національне агентство є відповідальним перед Верховною Радою України, підконтрольний та підзвітним Кабінету Міністрів України [9, 10].

Із прийняттям Закону України «Про запобігання корупції» провідну роль у системі антикорупційних органів відведено Національному агентству з питань запобігання корупції як координаційному центру антикорупційної політики в державі та органу з превентивними антикорупційними функціями [10].

На відміну від Національного антикорупційного бюро, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та інших правоохоронних органів, які виявляють і розслідують корупційні поступки, основна функція Національного агентства – запобігти їх вчиненню. Це досягається через виявлення та усунення чинників, що дають змогу вчинити корупційні правопорушення, контроль за дотриманням антикорупційних правил політичними партіями, чиновниками та політиками, роботу з викривачами корупції тощо.

За діяльністю Національного агентства здійснюється громадський контроль через Громадську раду при Національному агентстві. Громадська рада при Національному агентстві з питань запобігання корупції постійно заслуховує інформацію про діяльність агентства та щорічно затверджує звіти, яка потім оприлюднюється на офіційному веб-сайті Національного агентства [2], утворюється та формується Кабінетом Міністрів України з 15 осіб за результатами конкурсу. Аналізуючи особливості правового статусу Національного агентства, зауважимо, що цей орган правомочний із моменту призначення більше половини його загального кількісного складу.

Певними позитивними особливостями характеризується процедура призначення на посаду Національного агентства, кандидатури яких, відібрані конкурсною комісією, вносить Прем'єр-міністр України. До складу конкурсної комісії, склад якої затверджує Кабінет Міністрів України, входять не лише особи, визначені Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, а й керівник спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби, а також чотири особи, запропоновані громадськими об'єднаннями, що мають досвід роботи у сфері запобігання корупції. Варто зауважити, що члени Національного агентства призначаються на посаду Кабінетом Міністрів України строком на чотири роки за результатами конкурсу, одна і та сама особа не може обійтися цю посаду понад два строки поспіль [7].

Вважаємо, що особливості обрання членів Національного агентства допоможуть їм всесторонньо, об'єктивно, неупереджено виконувати свої обов'язки щодо запобігання корупції в Україні.

Підсумовуючи проведений аналіз позиції фахівців, які досліджували проблемні питання діяльності правоохоронних органів щодо запобігання корупції, мусимо визнати, що механізм протидії корупції в діяльності правоохоронних органів щодо запобігання корупційної діяльності в Україні нині перебуває на стадії формування, а тому поки що не здатний ефективно протистояти цьому суспільно-шкідливому, соціально-деструктивному явищу. Однак така ситуація не є невірданою та цілком

може бути змінена на краще внаслідок проведення відповідної, кропіткої, змістової і послідовної роботи.

Ми підтримуємо думку С.О. Баранова, який зазначає: «Щоб в Україні відбулись реальні антикорупційні зміни, владі необхідно зробити кілька негайних кроків загального характеру: проявити реальну політичну волю в протидії корупції, а не займатись публічним декларуванням намірів; належним чином запустити роботу новостворених сучасних антикорупційних органів, ухвалили правки до антикорупційних законів; залучити широку громадськість до виконання планів Уряду у сфері протидії корупції» [1, с. 32].

ЛІТЕРАТУРА:

1. Баранов С.О. Актуальні проблеми протидії та запобігання корупції в органах Державної фіiscalної служби України. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2016. № 20. С. 30–33.
2. Волик В. Нормативно-правові засади компетенції Національного Агентства з питань запобігання корупції. Науковий вісник «Демократичне врядування». 2016. № 16/17. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk16/fail/Volyk.pdf.
3. Дідик Н.І. Адміністративно-правовий статус спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. Проблеми вдосконалення діяльності правоохоронних органів щодо виявлення, попередження та припинення корупційних проявів: матеріали постійно діючого наук.-практ. семінару (Львів, 7 квіт. 2017 р.). Львівський державний університет внутрішніх справ, 2017. С. 55–58.
4. Дубковецька Х.І., Висоцький В.М. Корупція в системі національної поліції України на сучасному етапі формування демократичної. Проблеми вдосконалення діяльності правоохоронних органів щодо виявлення, попередження та припинення корупційних проявів: матеріали постійно діючого наук.-практ. семінару (Львів, 7 квіт. 2017 р.). Львівський державний університет внутрішніх справ, 2017. С. 65–68.
5. Дьомін Ю. Прокурорський нагляд у сфері протидії корупції. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2016. № 1. С. 26–34. URL: <http://www.chasopysnapr.gp.gov.ua/ua/pdf/9-2016/diomin.pdf>.
6. Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування: методичні рекомендації Міністру України від 16.10.2013 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/n0020323-13>.
7. Зарубіжний досвід створення та діяльності спеціальних антикорупційних органів: наук.-практ. посіб. / З.А. Загиней, В.М. Драган, О.Н. Ярмиш та ін. К.: Національна академія прокуратури України, 2015. 314 с.
8. Івасенко С.М. Запобігання та протидія корупції в правоохоронних органах: організаційно-управлінський аспект: дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.01 / Нац. акад. держ. управління при президентові України. Київ, 2015. 199 с.
9. Правові засади та практичні аспекти запобігання корупції: програма тренінгового навчального курсу для працівників державних органів та посадових осіб місцевого самоврядування: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 15.12.2016 р. № 160. URL: https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/nazk_files.
10. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056.
11. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 р. № 1698-VII. Відомості Верховної Ради. 2014. № 47. Ст. 2051.
12. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 40-41. Ст. 379.
13. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 2-3. Ст. 12.
14. Фрідман-Козаченко М.М. Роль прокуратури в координації взаємодії правоохоронних органів України щодо виявлення кримінальних правопорушень. Міжнародний юридичний вісник: збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. 2016. № 1 (3). С. 79–84.
15. Шатрава С. Місце та особливості функціонування органів Національної поліції України в системі суб'єктів протидії корупції. Visegrad journal on human rights. 2016. № 4/1. С. 228–232. URL: http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/2024/misce_ta_osoblivosti_funkcionuvannya_org.pdf?sequence=2&isAllowed=y.