

УДК 342.5

ВИЩІ ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЯК СУБ'ЄКТИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ

Микола СИЧ,
начальник

Управління державної служби боротьби з економічною злочинністю
Головного управління Міністерства внутрішніх справ України в Чернігівській області

SUMMARY

The analysis of the highest state authorities statutory powers and competence in the field of preventing and combating corruption is carried out. The specific features of their work in this area are highlighted. The statistical data on cases of corruption and offenses are presented.

Key words: higher authorities, preventing and combating corruption, corruption, anti-corruption expertise, anti-corruption strategy.

АНОТАЦІЯ

Здійснено аналіз реалізації вищими органами державної влади законодавчо визначених повноважень та компетенцій у сфері запобігання та протидії корупції. Висвітлені особливості їхньої діяльності в цій сфері. Наведені статистичні дані щодо корупційних проявів та правопорушень.

Ключові слова: вищі органи державної влади, запобігання та протидія корупції, корупційні правопорушення, антикорупційна експертиза, антикорупційна стратегія.

Постановка проблеми. Подолання явища корупції є одним з пріоритетних напрямків державної політики України. Корупція гальмує повноцінне функціонування державного апарату та порушує принципи верховенства права. Тим самим здійснюється негативний вплив на моральний стан суспільства, йде дискредитація держави на міжнародній арені. У 2012 р. загальна сума збитків, завданих кримінальними корупційними правопорушеннями, становить 577, 8 млн грн, з них 527, 9 млн грн – державним інтересам [2, с. 12]. Такі наслідки корупційних явищ зумовлюють необхідність проведення активної протидії будь-яким проявам корупційних правопорушень у суспільстві. Першочерговим завданням правової держави в цій ситуації є розроблення відповідних законодавчих актів, а також визначення компетенції, функцій, відповідальності вищих органів державної влади у сфері протидії корупції. Важливе значення має своєчасне прийняття вищими органами державної влади владних дієвих рішень щодо реалізації антикорупційної політики.

Стан дослідження. Проблематика корупції та протидії їй все частіше потрапляють у коло інтересів вітчизняних науковців. Серед дослідників, що займаються вивченням питань протидії корупції та корупційним правопорушенням, виділимо М.І. Хавронюка, С.С. Рогульського, О.Г. Кальмана, О.В. Шевченко, В.Б. Авер'янова, В.С. Устінова. Розробці теоретичних основ проблематики присвячені праці Л.А. Аркуша, А.В. Гайдука, М.І. Камлика, А.І. Редька. Більш детально адміністративні аспекти боротьби з корупцією розглядають О.В. Терещук, Ю.П. Битяк, Д.Г. Заброта. В якості предмету великої кількості досліджень виступає соціальна та правова природа корупції. У цьому напрямку працюють І.Б. Коліушко, К.В. Сурков, В.І. Попов, П.М. Панкратова. Доцільно зазначити, що розглядом питання протидії корупції в системі державної служби займаються Б.В. Волженкін, О.В. Куракін, О.Я. Прохоренко, О.В. Ткаченко. Увага науковців зосереджена на актуальних

питаннях виявлення корупційних правопорушень, характеристики їхніх ознак, аналізі особливостей прояву в різних суспільних сферах, узагальненні накопиченого досвіду. Проте не достатньо дослідженим залишається питання повноважень та компетенції вищих органів державної влади як суб'єкта, що протидіє корупції. Поза межами вивчення цієї проблематики залишаються важливі аспекти організації протидії корупції. Це спричинено новітніми змінами в нормативному забезпеченні останньої. Зазначене зумовило вибір проблематики наукового дослідження.

Виклад основного матеріалу. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 № 3206–VI визначає суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції. Відповідно до закону вони класифікуються по семи групах: 1) Президент України, Верховна Рада України, органи прокуратури України; 2) органи державної влади; 3) Кабінет Міністрів України, який спрямовує і координує роботу органів виконавчої влади щодо запобігання і протидії корупції; 4) спеціально уповноважений орган з питань антикорупційної політики, який утворюється Президентом України; 5) спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції; 6) суб'єкти, які беруть участь у запобіганні, виявленні, здійсненні заходів щодо припинення корупційних правопорушень, відновленні порушених прав чи інтересів фізичних та юридичних осіб, інтересів держави, а також в інформаційному і науково-дослідному забезпеченні здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції, у міжнародному співробітництві в цій сфері; 7) посадові і службові особи державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, посадові особи місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів [1].

В юридичній літературі науковцями здійснений аналіз діяльності вищих органів державної влади, які здійснюють запобігання та протидію корупції [5]. Розглянемо більш детально окремі їхні повноваження та компетенцію, зокрема

щодо розроблення та прийняття владних рішень у сфері протидії корупції.

Президент України. Провідною функцією Президента України в системі протидії корупції є визначення антикорупційної стратегії держави та утворення спеціально уповноваженого органу з питань антикорупційної політики (ч. 4 ст. 5 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»). До його повноважень також відноситься затвердження порядку організації проведення спеціальних перевірок (ст. 11) та подача власних актів для проведення обов'язкової антикорупційної експертизи (ст. 15). Відповідно до ч. 2 ст. 22 цього Закону Президент України здійснює дострокове припинення повноважень посадової особи на посаді, звільнення у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення [1].

Розглянемо фактичні кроки Президента України щодо подолання корупції в Україні. Відповідно до Указу Президента України від 26.02.2010 №275/2010 [14] в Україні було створено Національний антикорупційний комітет. Іншим Указом від 01.09.2011 № 890/2011 [9] затверджено Положення про Національний антикорупційний комітет. Президент України очолює Комітет особисто. Серед основних завдань Комітету виділимо: здійснення системного аналізу стану протидії корупції в Україні, ефективності реалізації антикорупційної стратегії, заходів, що вживаються для запобігання і протидії корупції; підготовка пропозицій щодо поліпшення координації та взаємодії суб'єктів, які здійснюють заходи із запобігання і протидії корупції; підготовка пропозицій щодо забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері запобігання і протидії корупції.

На нашу думку, реалізація цих положень дозволить створити ефективну державну систему протидії корупції та поліпшити координацію між спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері запобігання корупційних правопорушень. Проте GRECO («The Group of States against Corruption» – орган Ради Європи і США з антикорупційного моніторингу) у Додатку до Звіту про виконання рекомендацій Україною вказує, що цей орган не спроможний здійснювати ефективний та незалежний моніторинг імплементації антикорупційних стратегій та політики. Вказаний орган є достатньо представницьким, проте не має гарантій незалежності в прийнятті рішень, оскільки створюється при Президентові України, який призначає його членів та очолює його засідання [8].

Указом від 21.10.2011 № 1001/2011 Президент України з метою вдосконалення правових та організаційних засад запобігання та протидії корупції схвалив Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 рр. [11]. Вона прийнята з метою зменшення рівня корупції в Україні. У ній містяться рекомендації щодо подолання корупції шляхом усунення передумов її виникнення через впровадження превентивних заходів та зміцнення режиму законності. У документі висловлюється думка, що через формування в суспільстві негативного ставлення до корупції як до явища, котре становить загрозу суспільному життю, стає можливим подолання цього явища. Така протидія повинна відбуватися в тісній співпраці державних та громадських структур за участю міжнародних організацій. Першочерговими завданнями антикорупційної стратегії є окреслення кола причин і умов, що породжують корупцію та визначення шляхів її подолання, передбачається підвищення ступеня довіри до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інших державних структур. Згідно із Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції»

стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування проводиться спеціальна перевірка. Відповідним Указом Президента України від 25.01.2012 № 33/2012 [13] було затверджено порядок організації проведення спеціальної перевірки.

Створення Національного антикорупційного комітету та ухвалення Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 рр. покликані вирішити існуючі проблеми протидії корупції; усунути недосконалість системи органів, що протидіють корупції; забезпечити чітку державну антикорупційну політику.

Верховна Рада України. Законодавчий орган України у сфері протидії корупції приймає законодавчі акти, ратифікує міжнародні договори з питань її запобігання, приймає власні акти для проведення обов'язкової антикорупційної експертизи. Постановою Верховної Ради України від 04.12.2007 № 4–VI [6] створено Комітет з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією. Він здійснює законопроектну роботу, готує, попередньо розглядає питання, віднесені до повноважень Верховної Ради України та виконує контрольні функції у сфері протидії корупції. 07.04.2011 був прийнятий новий Закон про корупцію «Про засади запобігання і протидії корупції». У ньому зазначені основні принципи запобігання і протидії корупції; суб'єкти відповідальності за корупційні правопорушення; заходи, спрямовані на запобігання і протидії корупції; участь громадськості в заходах щодо запобігання і протидії корупції; відповідальність за корупційні правопорушення. Розглядаючи реальні кроки Верховної Ради України для подолання корупції в окремих галузях економіки відзначимо прийняття Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про здійснення державних закупівель» щодо впровадження процедури електронного реверсивного аукціону від 07.06.2012 № 4917–VI, що набув чинності 08.07.2012. Новий закон вводить наведену сучасну процедуру закупівель. Це впровадження надасть можливість зробити процес здійснення державних закупівель більш прозорими, зрозумілими та спрощеними. Це зменшить корупцію та створить конкурентне середовище для бізнесу. Запровадження системи електронних закупівель сприятиме економії бюджетних коштів [2, с. 81].

Кабінет Міністрів України. Діяльність центрального органу виконавчої влади України у сфері протидії корупції, як представника публічної адміністрації полягає в забезпеченні виконання прийнятих законодавчих актів, інших правових документів (постанов, указів, програм) та рішень вищестоящих органів та власних нормативно-правових актів. До найбільш ефективних урядових правових матеріалів віднесемо постанову «Питання запобігання та виявлення корупції в органах виконавчої влади» від 08.12.2009 № 1422 [7]. Її реалізація мала підвищити ефективність діяльності органів виконавчої влади у сфері запобігання та протидії корупції. Нею було затверджене Типове положення, що регулює порядок створення та функціонування в органах виконавчої влади департаментів, управлінь, відділів та секторів з питань запобігання та виявлення корупції. Виконання постанови мало сприяти створенню розгалуженої системи відповідних структур в органах виконавчої влади з метою підготовки, забезпечення та контролю за здійсненням заходів щодо запобігання корупції; проведення організаційної та роз'яснювальної роботи щодо запобігання, виявлення та протидії корупції. Створені структури (здебільшого підрозділи) повинні брати участь в інформаційному

і науково-дослідному забезпеченні здійснення заходів щодо запобігання та виявлення корупції та надавати методичну та консультативну допомогу з питань дотримання антикорупційного законодавства. Важливим напрямком їхньої діяльності є обов'язкове проведення організаційної та роз'яснювальної роботи щодо запобігання, виявлення та протидії корупції. Створення відповідних структур здійснюється за рішенням міністра, керівника іншого центрального органу виконавчої влади в центральному апараті міністерства або іншого центрального органу виконавчої влади, також в апараті обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації. Стосовно територіальних органів виконавчої влади, то як альтернатива підрозділу може вводитись посада спеціаліста з питань запобігання та виявлення корупції.

З метою мінімізації корупційних ризиків в органах державної влади протягом 2012 р. активно залучалися представники підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції, зокрема до комітетів з проведення закупівель товарів та послуг за державні кошти, конкурсних комісій з прийому на роботу тощо.

Для подолання корупції в органах державної влади передбачено здійснення ротации державних службовців, тобто періодичне переміщення працівників як по вертикалі, так і по горизонталі, які займають посади, що віднесено до переліку посад, де існує високий ризик прояву корупції.

Серед останніх законодавчих ініціатив, що стосуються антикорупційної політики держави виокремимо винесення Кабінетом Міністрів України 26.03.2013 на розгляд Верховної Ради України проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення здійснення фінансового контролю та урегулювання конфлікту інтересів» (реєстр. № 2608). Згідно з проектом пропонується запровадити здійснення перевірки відомостей, зазначених у деклараціях про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [2, с. 82].

На нашу думку, реалізація такої норми дозволить ефективно протидіяти незаконному збагаченню держслужбовців. Одним із способів подолання корупції є посилення контролю за діяльністю працівників всіх органів владної вертикалі.

Міністерство юстиції України. Мін'юст України відповідно до покладених на нього завдань здійснює правову експертизу проектів законів, інших актів законодавства, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, та проектів законів, які подаються на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи, нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Особлива увага цього органу приділяється антикорупційній експертизі нормативно-правових актів державних органів та органів місцевого самоврядування. Під час проведення експертизи здійснюються виявлення та оцінка наступних корупціогенних факторів: це можливе нечітке визначення функцій, прав та обов'язків і відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування чи осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; перевірка відсутності створення надмірних обтяжень для одержувачів адміністративних послуг, відсутності або нечіткості адміністративних процедур, відсутності чи недоліків конкурсних процедур [4]. У разі виявлення корупціогенних факторів Міністерство юстиції України вживає відповідно

до законодавства заходи щодо усунення державними органами та органами місцевого самоврядування зазначених правопорушень [10].

Відповідно до ст. 21 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» відомості про осіб, яких притягнуто до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, вносяться до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення, що формується та ведеться Міністерством юстиції України. Реєстр ведеться з метою: по-перше, забезпечення єдиного обліку осіб, які вчинили корупційні правопорушення; по-друге, визначення сфер державної політики та посад, пов'язаних з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, з найбільшими корупційними ризиками. Існування такого реєстру забезпечує проведення спеціальної перевірки відомостей про осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування [3].

Аналіз реалізації Національної антикорупційної стратегії свідчить, що оцінка її ефективності має ґрунтуватися на результатах виконання Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 рр., яка була затверджена Кабінетом Міністрів України постановою від 28.11.2011 № 1240 [2, с. 38]. Щорічно Міністерство Юстиції України звітує про її виконання, проводить моніторинг антикорупційної діяльності центральних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

Указом Президента України від 05.10.2011 № 964/2011 спеціально уповноваженим органом з питань антикорупційної політики тимчасово визначено Міністерство юстиції України [12]. Міністерство юстиції України з метою виявлення в проектах нормативно-правових актів норм, що можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, розроблення рекомендацій стосовно їх усунення проводить антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів. Згідно з наказом Міністерства юстиції України від 20.05.2010 № 1085/5 «Питання проведення експертизи на наявність корупціогенних норм» антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів є невід'ємною частиною правової експертизи. Відповідно до статистичних даних у 2012 р. на правову експертизу до Міністерства юстиції надійшло 5153 проектів нормативно-правових актів. Серед недоліків, що виявляються під час такої експертизи, зазначимо неналежне визначення функцій, прав, обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування. Так стає можливим створення умов для виникнення конфлікту інтересів та можливостей для зловживання наданими повноваженнями. Слід додати, що за підсумками 2012 р. Міністерства юстиції України відзначило 22 проекти нормативно-правових актів, які містили корупційні ризики [2, с. 13–14].

Міністерством юстиції в січні 2012 р. організовано зустріч представників 24 громадських організацій України для обговорення шляхів реалізації Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 рр. та участі в цьому процесі інститутів громадянського суспільства. Обговорення відбулося в рамках круглого столу на тему: «Шляхи впровадження Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 рр. Роль інститутів громадянського суспільства», який був організований Міністерством юстиції за сприяння Всеукраїнської громадської організації «Всеукраїнська Спеціальна Колегія з питань боротьби з корупцією та організованою злочинністю». Серед іншого обговорювалася

можливість проведення громадської антикорупційної експертизи певних нормативних-правових актів [2, с. 88].

Отже, особлива роль Міністерства юстиції України полягає в удосконаленні національно антикорупційного законодавства та контролем якості за виконанням національних програм по боротьбі з корупцією. Діяльність центрального органу виконавчої влади спрямована на формування та забезпечення реалізації державної правової політики. Ефективна діяльність Мін'юсту України – запорука подолання корупції в майбутньому.

Висновки. Таким чином, вищі органи державної влади, а саме Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство юстиції України, відповідно до визначених законодавчими актами завдань, функцій та повноважень здійснюють активну державну політику у сфері протидії корупції, ними приймаються владні рішення щодо розроблення антикорупційної політики та антикорупційної стратегії, проведення антикорупційних експертиз законодавчих актів, удосконалення антикорупційного законодавства.

Список використаної літератури

1. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 № 3206–VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>.
2. Звіт про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2012 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art_id=246273601&cat_id=244276429.
3. Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення» від 11.01.2012 № 39/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0028-12>.
4. Наказ Мін'юст України «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів» від 23.06.2010 № 1380/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10>.
5. Організація запобігання та протидії корупції в Україні : [навч. посібник] / С. М. Клімова, Т. В. Ковальова. – Х. : ХарPI НАДУ «Магістр», 2012. – 200 с.
6. Постанова Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання» від 04.12.2007 № 4–VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4-17>.
7. Постанова Кабінету Міністрів України «Питання запобігання та виявлення корупції в органах виконавчої влади» від 08.12.2009 № 1422 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1422-2009-п>.
8. Спільні перший та другий раунди оцінювання. Додаток до Звіту про виконання рекомендацій Україною. Прийнятий GRECO на 51-му пленарному засіданні (Страсбург, 23–27 травня 2011 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/printable_article;jsessionid=82D86013815DB51B1084F37C9563D528?art_id=47859.
9. Указ Президента України «Питання Національного антикорупційного комітету» від 01.09.2011 № 890/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/890/2011>.
10. Указ Президента України «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України» від 06.04.2011 № 395/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/395/2011>.
11. Указ Президента України «Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки» від 21.10.2011 №1001/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/14092.html>.
12. Указ Президента України «Про першочергові заходи з реалізації Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 05.10.2011 № 964/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/ru/documents/14044.html>.
13. Указ Президента України «Про Порядок організації проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування» від 25.01.2012 № 33/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/33/2012/conv>.
14. Указ Президента України «Про утворення Національного антикорупційного комітету» від 26.02.2010 №275/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/275/2010>.