

*Шиманський Ф. В.,*

*к.ю.н., професор кафедри кримінального права, процесу та криміналістики*

*Міжнародного гуманітарного університету,  
старший радник юстиції*

## ЗАСОБИ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

**Анотація.** Висловлюються важливі для протидії корупції в Україні питання і з'ясовується сутність корупції, дається поняття протидії корупції, в світі Закону «Про засоби запобігання і протидії корупції».

**Ключові слова:** протидія корупції, антикорупційна політика, «конфлікт інтересів», антикриміногенна політика, корупційні процеси.

**Постановка проблеми.** Корупцію визнано однією з найбільш значущих глобальних проблем. Індекс сприйняття корупції за 2010 рік, оприлюднений міжнародною організацією «Трансперенсі Інтернешнл», свідчить, що корупція залишається серйозним викликом для всіх регіонів світу. Вона підриває віру суспільства у демократичність державних процесів, наносить шкоду мільйонам пересічних громадян.

За даними Трансперенсі Інтернешнл, у щорічному рейтингу країн за рівнем корумпованості Україна в 2010 році посіла 134-те місце із 178 країн, отримавши 2,4 бала і піднявшись на 12 позицій у порівнянні з 2009 роком (займала 146-те місце).

**Аналіз останніх досліджень та виокремлення нерозв'язаних проблем.** Питанням боротьби з корупцією в різних сферах суспільного життя присвячено багато наукових праць, над цією проблемою працюють цілі науково-дослідні інститути, але досягти реальних позитивних результатів поки що не вдалось. За даними статистики, такі злочини, як давання та одержання хабара мають значну тенденцію до поширення, набувають дедалі більшого розмаху і призводять до дезорганізації суспільного життя. Тому нагальним питанням є пошук шляхів протидії цьому злу.

**Викладення основного матеріалу.** У вузькому розумінні, протидія корупції — це система заходів політичного, правового, організаційно-управлінського, ідеологічного, соціально-психологічного та іншого характеру, спрямованих на зменшення обсягів корупції, зміну характеру корупційних проявів, обмеження взаємовпливу корупції та соціальних процесів, збільшення ризику для осіб, які вчиняють корупційні правопорушення,

нейтралізацію дії та усунення чинників корупції, виявлення, припинення та розслідування проявів корупції, притягнення винних у вчиненні корупційних правопорушень осіб до юридичної відповідальності, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь.

Протидія корупції є безпосереднім виразом антикорупційної політики, яка визначає ідеологію і стратегію антикорупційних заходів. Зміст і спрямованість антикорупційної політики як складової антикриміногенної (кримінально-правової) політики держави визначається багатьма факторами об'єктивного і суб'єктивного характеру, у томі числі: особливостями соціально-економічної форми, політичної системи (а в рамках неї — різними підходами), в яких вона здійснюється; рівнем, структурою та динамікою корупційних процесів, зокрема і криміногенних процесів загалом; економічною ситуацією (характером економічних відносин, рівнем «тіньової економіки, основними тенденціями економічного розвитку); вибором стратегічного напрямку протидії корупції; наявністю науково обґрунтованих програм декриміналізації економіки, політики, інших соціальних сфер, протидії найбільш небезпечним та найбільш поширеним корупційним проявам, насамперед злочинного характеру; станом антикорупційного законодавства; станом правоохоронної системи; наявністю сильної незалежної судової влади; рівнем розвитку демократичних інститутів суспільства; наявністю політичної волі щодо протидії корупції та характером її вияву.

Таким чином, антикорупційна політика є своєрідною реакцією на ті корупційні процеси, які мають місце у даний період в державі та/або які прогнозуються у майбутньому. Ефективність здійснення антикорупційної політики, а отже і антикорупційної діяльності залежить від наукового розуміння соціальної а правової сутності корупції, соціальних передумов корупції, причин та умов корупційних діянь, правильного визначення змісту основних корупційних процесів, закономірностей їх розвитку, а також від адекватності обраних засобів протидії корупції.

Протидія корупції є складною і багатоаспектною діяльністю в сфері соціального управління. Вона має свої цілі, завдання, напрями, об'єкт, суб'єкти, засоби, принципи. Їх правильне визначення є запорукою ефективності і дієвості цієї діяльності.

Тому вимоги Президента України Віктора Януковича про те, що корупцію необхідно викоринувати і запропонований ним Закон «Про засади запобігання і протидії корупції (3206—VI)» створює надійне підґрунтя для посилення боротьби з цим злом [1].

Закон, на думку вчених-юристів, передбачає впровадження дієвих механізмів для запобігання виникненню корупції, усунення причин та умов, які її породжують. Він отримав схвальні відгуки з боку експертів ГРЕКО, яка відповідно до плану дій Україна — Європейський Союз контролює виконання відповідних взятих на себе нашою державою зобов'язань. Положення закону також узгоджуються з положеннями Конвенції ООН проти корупції. У новому антикорупційному законі запропоновано більш чітке формулювання таких дефініцій, як «безпосереднє підпорядкування», «близькі особи», «конфлікт інтересів», описання того, які ж дії підпадають під визначення «корупція» тощо. Саме ці статті викликали особливо гострі дискусії під час обговорення на засіданнях парламенту. Важливим стало те, що значно розширено коло осіб, на яких поширюється дія Закону, за рахунок працівників судової гілки влади та посадових осіб Центральної виборчої комісії, а також включення до нього осіб, які не є державними службовцями, посадовими особами органів місцевого самоврядування, але одержують зарплату за рахунок державного або місцевого бюджетів чи надають публічні послуги. Це дозволить правоохоронцям ужити необхідних заходів щодо посилення боротьби з корупційними проявами, підвищить ефективність роботи, спрямованість на кінцевий результат.

Фахівці вважають позитивним і те, що серед інших є питання декларування доходів і видатків публічних службовців, а також оприлюднення цих декларацій. Особливо це стосується високопосадовців, які заповнюють декларацію і на папері виглядають бідними людьми, водночас отримані ними корупційним шляхом матеріальні блага записані на їх близьких і родичів. У таких розвинених країнах, як Чехія і США ця норма не вважається порушенням прав громадянина.

В законі висунуті вимоги заборони щодо неправомірного сприяння призначенню на посаду особи, яка не має переваг перед іншими кандидатами, безпосередньо або через інших осіб одержує подарунки від юридичних або фізичних осіб

за прийняття рішення в інтересах дарувальника, встановлені обмеження щодо роботи близьких осіб у безпосередньому підпорядкуванні осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування тощо.

Практичні робітники прокуратури вважають своєчасним і розширення видів відповідальності за корупційні правопорушення шляхом встановлення нових складів адміністративних правопорушень та кримінальних злочинів. Зокрема ст. ст. 172-2 — 172-9 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КпАП), ст. ст. 364-1, 365-1, 365-2, 368-3, 369-1 Кримінального кодексу (КК) України, а також нової редакції статей про службові злочини. Слушним є і встановлення більш досконалої системи провадження за матеріалами про порушення вимог антикорупційного законодавства. Зокрема, тепер прокурори не складають самі протоколи про вчинення корупційних діянь, але наглядають із самого початку провадження про адміністративне правопорушення за діяльністю органів внутрішніх справ, податкової міліції, Служби безпеки України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України [2].

Законопроектом передбачено обов'язкову участь прокурора і у розгляді справ про корупційні правопорушення, жорсткіші заходи щодо усунення корупційних правопорушень.

Так, відповідно до вимог законопроекту тепер копія протоколу, крім направлення його прокурору, який здійснює нагляд, підлягає направленню і керівникові установи, де працює правопорушник, унаслідок чого від самого початку провадження виникають правові підстави для відсторонення особи від виконання службових повноважень. І найголовніше те, що зараз керівник установи чи організації зобов'язаний повідомити письмово суд про звільнення винної особи з посади.

Більш того, з метою реалізації одного з принципів запобігання та протидії корупції (відкритості та прозорості) спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції зобов'язані щороку не пізніше 10 лютого оприлюднювати інформацію про вжиті заходи щодо протидії корупції. Важливо й те, що державні органи будуть вживати заходи, спрямовані на захист осіб, які надають допомогу у запобіганні корупції. Механізм реалізації здійснюється відповідно до положень Закону України від 23 грудня 1993 р. «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві». Виходячи з досвіду роботи, фахівці дійшли висновку, що проблемним питанням є виконання органами місцевого самоврядування постанов суду про накладення на державних службовців адміністративних стягнень за порушення вимог антикорупційного законодавства, у тому числі

звільнення їх із займаних посад або усунення від виконання владних державних функцій.

Нерідко бувало так, що усунуті судом посадовці продовжували працювати на своїх посадах. Керівники не вживали щодо них заходів, передбачених Законом України від 16 грудня 1993 р. «Про державну службу». Неналежно виконували вимоги, передбачені ст. 305 КпАП, і судді, які мають контролювати виконання своїх постанов. І тільки під час перевірки на підставі внесених актів прокурорського реагування керівники виконували ці вимоги.

Усі вищевказані обставини переконливо доводять, що потрібно налагодити належний обмін інформацією між органами судової влади, правоохоронцями та органами місцевого самоврядування. Взаємодію можна поліпшити шляхом закріплення цих положень як на міжвідомчому, так і на законодавчому рівнях, посиливши відповідальність керівників за неналежне виконання вимог відповідного законодавства.

Прийняття вказаного антикорупційного закону дає законодавчу основу для організації ефективної боротьби з корупцією та прийняття відповідної Національної стратегії і Державної програми щодо запобігання та протидії корупції на найближчі п'ять років [3].

З метою створення відповідних умов для запобігання корупції введено в дію «Загальні правила поведінки державного службовця» (Наказ Голодержслужби від 4.08.2010 р.), що фактично є кодексом етики держслужбовця, ухвалено підготовлений представниками опозиції Закон України «Про доступ до публічної інформації», який буде ефективним запобіжником від проявів корупції через значне підвищення рівня відкритості та прозорості при розробці та ухваленні рішень державними та муніципальними органами. Раніше прийнято Закон України «Про здійснення державних закупівель» (01.06.2010), що створює прозорість системи державних закупівель і руйнує корупційні схеми у цій сфері.

Очікується, що на зменшення рівня корупції у судовій системі суттєво має вплинути прийнятий Верховною Радою України Закон «Про реформування судової системи та статус суддів» (№ 2453-VI від 7.07.2010), який прискорить реалізацію судової реформи у напрямі становлення в Україні системи судового устрою та судочинства, яка функціонуватиме на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів і гарантуватиме право особи на справедливий суд.

Водночас на думку фахівців необхідно активізувати розробку і доопрацювання низки інших законопроектів, спрямованих на запобігання і протидію корупції, зокрема «Про державну службу»

(нова редакція), «Про Національне бюро антикорупційних розслідувань України», (№5031 від 29.07.2009), «Про заходи державного фінансового контролю публічної служби» (№4472), «Про конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців» (№4420), «Про правила професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів» (№4420-1) [4, 216].

Для забезпечення додержання прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб у відносинах з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, запобігання проявам корупції під час надання адміністративних послуг Президент України 14 лютого ц. р. дав доручення Прем'єр-міністру розробити та подати для внесення як невідкладного законопроекту про основні засади та порядок надання адміністративних послуг.

З 9 березня 2011 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про виконавче провадження та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення процедури примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб)». Цим актом викладається в новій редакції Закон України «Про виконавче провадження», вносяться зміни до таких кодексів України, як Цивільний процесуальний, Господарський процесуальний, Адміністративного судочинства, Кримінальний, Кримінально-процесуальний та інших, а також до законів України «Про державну виконавчу службу», «Про банки і банківську діяльність» і т.п. в частині вдосконалення процедури примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб) та підвищення правового і соціального статусу працівників органів державної виконавчої служби.

Новим у законі стала зміна ролі боржника у виконавчому провадженні, що дає можливість відійти від адміністративного оскарження боржником дій державного виконавця і забезпечити виключно судову процедуру.

Вбачається, що ці зміни зруйнують корупційні схеми, які існують в процесі виконавчого провадження і дають змогу фактично ухилятися від виконання рішення суду, постійно оскаржуючи дії державного виконавця.

Таким чином, хочеться сподіватися, що черговий «похід» за новим антикорупційним законодавством буде владним. Президент сказав своє слово і підкріпив його вагомим законом.

Якщо узагальнити вищезазначене, то можна дійти **висновку**, що сьогодні у державі та суспільстві утворюється новий підхід до боротьби з корупцією, і реалізація процесу запобігання потребує чіткої взаємодії та координації не тільки правоохоронних органів, а й усіх гілок влади.

Так чи викоренимо корупцію? На думку автора, цілком визволити суспільство від цього пороку не представляється можливим. Адже людська чесність — критерій скоріше моральний, ніж правовий. Тягу до незаконної наживи у чиновників не відбити і кийком. Однак переломити ситуацію, що склалася, створивши як перешкоду для корупціонерів налагоджену законодавчу систему, ефективно працюючий державний механізм, — задача цілком досяжна. Не останню роль буде грати і те, як громадяни самі будуть боротися з корупціонерами. Ефективність протидії корупції громадянського суспільства в багато разів вище, ніж державних органів. Це підтверджується досвідом цілої низки країн. Треба знати свої права і не боятися відстоювати їх. Говорячи іншими словами, хабарництво і корупція лише тоді отримують відчутний опір, коли стануть нестерпними для кожного громадянина, що виражає ставлення до даних негативних явищ в своїй активній позиції. І тоді ми, якщо і не викоренимо корупцію то хоча б зуміємо обрубати щупальця цьому спруту.

#### *Література:*

1. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 р. № 3206 — VI // ВВР. — 2011.
2. Проценко І. Проблеми питання боротьби з корупцією та шляхи їх вирішення / І. Проценко // Вісник прокуратури. — 2011. — № 4 (118). — С. 14-19.
3. Журавський В. Антикорупційне законодавство як тест на серйозність прагнення України до європейських цінностей // Урядовий кур'єр — 22 березня 2011р.
4. Мельник М. І. Корупція — корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) : монографія. — К., 2004. — 560 с.

#### **Шиманский Ф. В. Средства предотвращения и противодействия коррупции**

**Аннотация.** Излагаются важные для противодействия коррупции в Украине вопросы и выясняется сущность коррупции, дается понятие противодействия коррупции в свете Закона «О средствах предотвращения и противодействия коррупции».

**Ключевые слова:** противодействие коррупции, антикоррупционная политика, «конфликт интересов», антикриміногенна політика, коррупционные процессы.

#### **Shimansky F. V. Means of prevention and counteraction of corruption**

**Summary.** Important for counteraction of corruption in Ukraine questions and it turns out the essence of corruption, explains the concept of fighting corruption in the light of the Law «On the prevention of and counteraction to corruption».

**Key words:** anti-corruption, anti-corruption policy, the «conflict of interests», антикриміногенна політика, corruption processes.