

УДК 342.9+342.5+343.3

ІСТОРИЧНІ ЕТАПИ СТВОРЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ПО БОРОТБІ З КОРУПЦІЄЮ В УКРАЇНІ

THE HISTORICAL STAGES OF CREATION AND FUNCTIONING OF BODIES FOR FIGHTING CORRUPTION IN UKRAINE

Федорко О.О.,

аспірант юридичного факультету

Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

У статті наведено стислий огляд динаміки реформування системи державних органів, що мають на меті попередження та боротьбу з корупційними діями. Визначено основні проблеми антикорупційної політики, що існувала з моменту проголошення незалежності України і донині. Проведено короткий аналіз діючої системи антикорупційних органів. Запропоновано шляхи вдосконалення інституційної структури та механізмів боротьби з корупцією. Надано характеристику останніх змін у законодавчому регулюванні боротьби з корупцією. Визначено доцільність використання історичного досвіду під час проведення чергової антикорупційної реформи.

Ключові слова: корупція, антикорупційна політика, антикорупційна стратегія, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції, Державне бюро розслідувань, правоохоронні органи.

В статье приведен краткий обзор динамики реформирования системы государственных органов, предназначенных для предупреждения и борьбы с коррупционными деяниями. Определены основные проблемы антикоррупционной политики, существовавшей с момента провозглашения независимости Украины и по сегодняшний день. Проведен краткий анализ действующей системы антикоррупционных органов. Предложены пути усовершенствования институциональной структуры и механизмов борьбы с коррупцией. Предоставлена характеристика последних изменений в законодательном регулировании борьбы с коррупцией. Определена целесообразность использования исторического опыта при проведении очередной антикоррупционной реформы.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционная политика, антикоррупционная стратегия, Национальное антикоррупционное бюро Украины, Национальное агентство по предупреждению коррупции, Государственное бюро расследований, правоохранительные органы.

The article gives a brief overview of the dynamic of the reform of the system of state bodies designed to prevent and combat corruption. The main problems of anti-corruption policy that existed since the proclamation of Ukraine's independence and nowadays have been determined. A brief analysis of the current system of anti-corruption bodies carried out. The ways of improvement of the institutional structure and mechanisms of struggle against corruption offered. A brief description of the latest changes in the legislative regulation of the fight against corruption provided. The attention to the expediency of using the previous historical experience during the implementation of the next anti-corruption reform is drawn.

Key words: corruption, anti-corruption policy, anticorruption strategy, National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, National Agency for the Prevention of Corruption, State Investigation Bureau, law enforcement agencies.

Постановка проблеми. Корупція – негативне суспільне явище, яке проявляється в злочинному використанні службовими особами, громадськими і політичними діями їхніх прав і посадових можливостей з метою особистого збагачення [1]. Історико-правові дослідження свідчать, що корупція існувала у суспільстві завжди з моменту виникнення держави, а отже, й утворення державного апарату управління суспільством [2, с. 12]. Жодна із соціально-політичних і економічних систем не мала й не має імунітету від корупції – змінюються лише її обсяги і прояви, а також можливості, що визначаються ставленням до неї держави та суспільства [3].

Отже, дослідження історичних витоків корупції в Україні та системи органів боротьби з цим негативним явищем є надзвичайно актуальним з огляду на те, що лише аналіз антикорупційної діяльності в ретроспективному розрізі здатний створити фундамент для побудови ефективних органів боротьби з корупцією, і відповідно, для побудови правової та демократичної держави.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням виникнення і існування корупційних проявів в Україні та створення органів по боротьбі з цим негативним явищем

займалась велика кількість провідних вітчизняних та зарубіжних науковців, до яких можна віднести: Дж. Поула, М. Хавронюка, М. Мельника, Д. Бейлі, В. Лунєєва, С. Пундея, І. Шихаги, С. Роуз-Аккермана, С. Мирославського, К. Зубова, Я. Грицака, В. Гладких, Г. Божока, В. Білика, О. Гавриленка, О. Михайленка, С. Павленка та інших.

Однак історичні аспекти діяльності державних органів по боротьбі з корупцією вітчизняними та зарубіжними вченими вивчені недостатньо, чим і обумовлена новизна наукового дослідження.

Метою статті є дослідження генези державних органів по боротьбі з корупцією на території України після проголошення незалежності; аналіз механізмів боротьби з корупційними проявами в Україні після здобуття незалежності з метою подальшого напрацювання конструктивних пропозицій щодо вирішення проблеми корупції в Україні.

Виклад основного матеріалу. 24 серпня 1991 року Верховною Радою Української РСР прийнято Постанову «Про проголошення незалежності України» [4], якою Україну визнано незалежною демократичною державою. Після розпаду СРСР та утворення на теренах України незалежної держави перед останньою постало

складне завдання побудови економічної системи держави, зупинення зростання злочинності, підвищення рівня життя населення. Саме у цей період відбувалося реформування правоохоронної системи, розроблялися та приймалися основні законодавчі акти, що впорядковують діяльність органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України тощо.

Всі свої 27 років існування України як незалежної держави наша країна була змушена боротися з корупційними проявами, в певні періоди ця боротьба була досить активною, іноді навпаки – пасивною, досить часто створювалися нові та ліквідовувалися старі антикорупційні органи. Крім того, майже щоразу під час зміни влади повноваження запобігати і протидіяти корупції передавалися від одного органу до іншого. Розглядаючи в історичному аспекті особливості запобігання та протидії корупції в Україні, можна виділити низку хронологічних етапів.

Перший етап (1991 р. – перша половина 1994 р.). На цьому етапі відбулося формування проблеми боротьби з корупцією та введення її до рангу актуальної. Поступово процес боротьби з корупцією в Україні набув інституційних форм.

Указом Президента України №561/93 від 26 листопада 1993 року було створено Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю, на чолі якого став Президент [5]. Відповідно до ч. 1 ст. 8 ЗУ «Про організаційно-правові засади боротьби з організованою злочинністю» (в редакції, що була чинною на дату його прийняття) Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю здійснює координацію діяльності всіх державних органів, на які цим Законом покладено обов'язки здійснювати цю боротьбу [6].

Крім того, статтею 5 зазначеного Закону (в редакції, що була чинною на дату його прийняття) було визначено систему органів, що здійснюють боротьбу з організованою злочинністю та корупцією, до яких було віднесено: Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президенті України, спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України, спеціальні підрозділи по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України, органи прокуратури, митні органи і підрозділи Державної прикордонної служби України, органи Державної податкової служби України та Державної контрольно-ревізійної служби України [6].

Зазначимо, що на цьому етапі не існувало спеціалізованого державного органу по боротьбі з корупцією. Нею займалися правоохоронні органи, органи прокуратури та Служба безпеки України (далі – СБУ). Координаційний комітет не мав жодних повноважень, які б могли підвищити ефективність боротьби з корупцією, а сам Закон «Про організаційно-правові засади боротьби з організованою злочинністю» жодним чином не закріпив намір створити ефективну систему боротьби з корупцією.

Другий етап (друга половина 1994 р. – перша половина 1995 р.). Цей період характеризується лише тим, що Президент України підписав укази «Питання боротьби з корупцією та іншими злочинами у сфері економіки» №484/94 від 27.08.1994 року [7] та «Про невідкладні заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю» №396/94 від 21.07.1994 року [8]. Однак, на нашу думку, вищезазначені нормативні акти не відповідали реальним потребам і завданням, які ставилися перед вітчизняною правовою системою. Адже у них йшлося про вже відомі факти хабарництва серед українських чиновників, однак конкретних механізмів протидії цим негативним явищам не було передбачено.

Третій етап (друга половина 1995 р. – 2000 р.). На цьому етапі було прийнято низку нормативно-правих актів, зокрема, Постанову Верховної Ради України «Про концепцію (основи державної політики) національної без-

пеки України» №3/97-ВР від 16.01.1997 року [9], Указ Президента України «Про Національну програму боротьби з корупцією» №319/97 від 10.04.1997 року [10] та Розпорядження Президента України «Про незадовільний стан виконання заходів щодо боротьби із злочинністю» №98/97-рп від 25.02.1997 року [11].

5 жовтня 1995 року прийнято Закон України «Про боротьбу з корупцією» [12]. Цим законом було визначено правові та організаційні засади запобігання корупції, виявлення та припинення її проявів, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь. Закон містить перелік органів з протидії корупції, до складу яких увійшли відповідні підрозділи Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України та прокуратури України. У 1998 році до них долучилися новостворені підрозділи податкової міліції [13], а в 2003-му – Військової служби правопорядку у Збройних силах України [14]. Крім того, у Законі (стаття 16) зазначено, що контроль за виконанням законів у сфері боротьби з корупцією здійснюється Верховною Радою України безпосередньо, а також постійною Комісією Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, а Генеральний прокурор України разом з уповноваженими ним прокурорами, своєю чергою, здійснюють нагляд за виконанням законів у цій сфері [12].

Четвертий етап (2001–2005 рр.). Цей етап можна назвати етапом псевдопротидії корупції, оскільки в зазначений історичний період не було прийнято жодного нормативно-правового акта, що був би покликаний кардинально змінити чи якимось чином зменшити рівень корупційних злочинів в Україні.

Варто звернути увагу, що функція координації діяльності правоохоронних органів з протидії злочинності і корупції з часу здобуття Україною незалежності у різні періоди покладалася на Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президенті України та органи прокуратури. Проте у 2001 році із прийняттям Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» координаційна функція по боротьбі зі злочинністю була остаточно закріплена на законодавчому рівні за органами прокуратури.

П'ятий етап (2005–2010 рр.). У 2005 році відбулися президентські вибори і новообраний Президент В. Ющенко заявив: «Ми знищимо систему корупції в країні, виведемо економіку з тіні» [15, с. 3]. У серпні 2007 року були прийняті 10 антикорупційних ініціатив Президента України В. Ющенка, прийнято План заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» та державної антикорупційної політики на період до 2011 року.

У програмі Кабінету Міністрів України «Назустріч людям» було виокремлено розділ «Подолання корупції» [16, с. 1]. Крім того, в структурі Міністерства юстиції України було створено інститут Урядового уповноваженого по боротьбі з корупцією та секретаріат, що мав забезпечувати його діяльність.

Варто зазначити, що на цьому етапі особливої уваги заслуговували громадські організації та рухи, які тодішня влада вирішила залучити як третю силу, покликану подолати корупцію. У лютому 2007 року Всеукраїнська громадська організація «Комітет по боротьбі з корупцією в органах державної влади, правоохоронних органах, прокуратурі та судах», громадська організація «Комітет протидії корупції та організований злочинності», Громадська організація «Антикорупційний комітет» та Київська міська організація Спілки Української Молоді підписали Меморандум про створення Антикорупційного фронту [17].

Однак, незважаючи на зусилля держави та громадськості, системно подолати корупцію в Україні так і не вдалося.

Шостий етап (2010–2014 рр.). Серед визначальних кроків, що мали місце у зазначений період, можна назвати: 1) утворення Національного антикорупційного комітету, що його очолив Президент; 2) прийняття нового антикорупційного Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 року [18]; 3) схвалення Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 роки [19]; 4) створення Національного агентства України з питань державної служби як єдиного органу, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби.

Однак з огляду на різноманітні фактори рівень корупції в Україні все ж таки зростає.

Сьомий етап (з лютого 2014 р. – по теперішній час). З метою наближення законодавства України до міжнародних стандартів 14 жовтня 2014 року Верховною Радою України прийнято закони України «Про запобігання корупції» [20], «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» [21] та «Про Національне антикорупційне бюро України» [22]. Крім того, 16 вересня 2014 року було прийнято Закон «Про очищення влади» [23].

У Законі України «Про запобігання корупції» (статті 1) визначено перелік спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, до яких віднесено органи прокуратури, органи внутрішніх справ України, Національне антикорупційне бюро України та Національне агентство з питань протидії корупції.

Прийняття нових законів можна назвати своєрідною антикорупційною реформою, що закріпила у вітчизняному законодавстві низку новел: створено нові органи, що проводять діяльність як на стадії запобігання (Національне агентство з питань запобігання корупції), так і на стадії протидії корупційним правопорушенням (Національне антикорупційне бюро України); закладено нові механізми декларування доходів та витратів, на які поширюється дія антикорупційних норм; у системі органів прокуратури створено Антикорупційну прокуратуру тощо.

Відповідно до нових законів головну роль у боротьбі з корупційними злочинами, що скоєні високопосадовцями, відведено Національному антикорупційному бюро України (далі – НАБУ). Виключно детективи НАБУ мають право розслідувати злочини, що були скоєні високопосадовцями, судьями, правоохоронцями, керівниками державних підприємств та мерами міст.

Фактично НАБУ стало незалежним від влади органом зі своїми загонами спецпризначення. Що стосується корупції на нижчому рівні, то її розслідуванням і надалі займається прокуратура та Національна поліція. СБУ забезпечує оперативний супровід антикорупційних дій інших правоохоронних органів.

Разом з НАБУ працює ще один новостворений орган – спеціалізована антикорупційна прокуратура (далі – САП). САП виконує функцію, що покладена на органи прокуратури, у справах, що розслідують детективи антикорупційного бюро. Вона стежить за дотриманням законності, погоджує підозри щодо фігурантів розслідування, а також представляє звинувачення у справах НАБУ в суді [24]. Органами влади було вирішено, що залишати вищевказані функції старій прокуратурі не має сенсу.

Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) стало незвичним для країни органом, що серед іншого має аналізувати декларації про доходи чиновників й виявляти незаконне збагачення. Ще одна важлива функція НАЗК – відстежувати конфлікт інтересів українських чиновників. Для всіх чиновників України запровадили електронні декларації доходів та майна, які потім аналізують у НАЗК [24].

До прийняття нових законів основний тягар у боротьбі з корупцією було покладено на Генеральну прокуратуру України, однак нині її роль у боротьбі з корупційними злочинами поступово зменшується.

З початком роботи НАБУ органи прокуратури фактично втратили право розслідувати корупційні злочини, що були скоєні високопосадовцями. Такі зміни призвели до того, що досить часто між НАБУ та органами прокуратури виникають конфлікти, що пов'язані з підслідністю справ. Складається враження, що Генпрокуратура змагається з НАБУ за кількістю затриманих та обвинувачених у корупції високопосадовців. Хоча відповідно до вищезазначених законів органи прокуратури не мають права розслідувати злочини, що були скоєні високопосадовцями, а зобов'язані передавати матеріали таких розслідувань детективам НАБУ.

Іноді справа доходила до силового протистояння двох органів. Так, влітку 2016 року спеціальна група прокуратури захопила двох детективів НАБУ, які стежили за одним із високопоставлених прокурорів, – Дмитром Сусом. Конфлікт тоді вдалося владнати. Проте напруга у стосунках цих органів виникала постійно [24].

Внаслідок реформування у Генеральної прокуратури залишилося декілька функцій, серед яких можна назвати процесуальний супровід у кримінальних справах та представлення інтересів держави в судах.

Натепер майже всі слідчі функції передано Державному бюро розслідувань, що його створено на базі головного слідчого управління Генеральної прокуратури України. Державному бюро розслідувань передано повноваження, що пов'язані з боротьбою з організованою злочинністю, розслідуванням злочинів, що скоєні високопосадовцями та працівниками правоохоронних органів, зокрема, злочинами працівників НАБУ.

На жаль, вітчизняна влада наразі не виконує вимоги західних партнерів щодо обов'язку створити антикорупційний суд. Створений на конкурсній основі суд має розглядати передані НАБУ справи.

Створення такого суду є однією з основних вимог ЄС та МВФ. Однак наша влада всіма можливими шляхами затягує процес. На нашу думку, це зумовлено небажанням мати незалежну групу антикорупційних органів, оскільки в подальшому така незалежна система може піти проти влади.

Як бачимо, нинішній етап характеризується кардинальними змінами механізму та системи органів боротьби з корупцією, однак, зазначені зміни наразі не призвели до суттєвих позитивних результатів, тому потрібно і надалі напрацьовувати шляхи удосконалення механізмів боротьби з корупцією.

Висновки. За результатами аналізу історичного досвіду боротьби з корупцією в Україні було зроблено такі висновки.

Після проголошення незалежності перед вітчизняною владою постала низка проблем, однією з яких стала корупція, якою пронизана вся країна. Для її подолання держава мала вдатися до докорінного оновлення законодавчої бази та трансформації державних органів, зокрема правоохоронних.

Антикорупційна діяльність в Україні пройшла у своєму розвитку низку етапів, що відрізнялися як за змістом проведених заходів, так і за ступенем їх ефективності. Було розроблено законодавчу базу, створено нові державні органи, змінено механізми боротьби з корупційними діяннями.

Однак з часом стало зрозуміло, що такі дії з боку держави дали лише опосередкований результат. Це, насамперед, зумовлено тим, що після кожних президентських чи парламентських виборів нова влада згорнула напрацювання та реформи попередньої влади і розпочинала впроваджувати власні. І так з року в рік, влада змінювалася і разом з нею змінювалися стратегії та методики боротьби з корупцією. На жаль, такі методики та стратегії зазвичай існували лише на папері, втілити в життя їх так ніхто і не встигав. Ми звернули увагу, що надана нами періодизація тісно пов'язана з періодами президентства. Кожен новообраний президент проголошував свою ідею (стратегію)

боротьби з корупцією, при цьому методи, що були запропоновані попередниками, не бралися до уваги, що, своєю чергою, призвело до порівняно невеликих результатів антикорупційних реформ.

З огляду на вищезазначене, ми дійшли висновку, що, насамперед, потрібно розробити довготривалу стратегію боротьби з корупцією, не на п'ять років, а на всі десять, а то й двадцять років, і звичайно ж, втілити її в життя. Варто визначити чіткий перелік складів злочинів, на які поширюється юрисдикція кожного антикорупційного органу, для уникнення дублювання повноважень, що може призвести до міжвідомчих конфліктів.

Крім того, необхідно ізолювати будь-який вплив інших органів державної влади на організацію та діяльність антикорупційних органів, особливо на діяльність Національного антикорупційного бюро України, оскільки корупція буде існувати, як у вищих ешелонах влади, так і на місцевому рівні, допоки органи боротьби з корупцією створюються особами (корупціонерами), проти яких мають боротися.

Наостанок підкреслимо, що, на нашу думку, необхідно залучити громадськість, як це було зроблено у 2007 році, до боротьби з цим негативним явищем, оскільки побороти корупцію можливо лише спільними зусиллями.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Корупція. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Корупція>
2. Мельник М.І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії): моногр. К.: Юридична думка, 2004. 400 с.
3. Концепція боротьби з корупцією на 1998–2005 роки: затверджена Указом Президента України від 24 квітня 1998 року № 367. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/367/98>
4. Про проголошення незалежності України: Постанова Верховної ради Української РСР від 24 серпня 1991 року. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1427-12>
5. Про Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю: Указ Президента України від 26 листопада 1993 року №561/93. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/561/93>
6. Про організаційно-правові засади боротьби з організованою злочинністю: Закон України від 30 червня 1993 року № 3341-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3341-12/ed19930630>
7. Питання боротьби з корупцією та іншими злочинами у сфері економіки: Указ Президента України від 27 серпня 1994 року № 484/94. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/484/94>
8. Про невідкладні заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю: Указ Президента України від 21 липня 1994 року № 396/94. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/396/94>
9. Про концепцію (основи державної політики) національної безпеки України: Постанова Верховної Ради України від 16 січня 1997 року № 3/97-ВР. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3/97-вр>
10. Про Національну програму боротьби з корупцією: Указ Президента України від 10 квітня 1997 року № 319/97. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/319/97>
11. Про незадовільний стан виконання заходів щодо боротьби із злочинністю: Розпорядження Президента України від 25 лютого 1997 року № 98/97-рп. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/98/97-рп>
12. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 5 жовтня 1995 року № 356/95-ВР. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/356/95-%D0%B2%D1%80/ed19951005>
13. Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України та деяких інших законодавчих актів України у зв'язку з утворенням податкової міліції: Закон України від 5 лютого 1998 року № 85/98-ВР. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/85/98-%D0%B2%D1%80>
14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 15 травня 2003 року № 743-IV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/743-15>
15. Ющенко В. Ми починаємо нову сторінку української історії. Урядовий кур'єр. 2005. № 13. 3 с.
16. Назустріч людям: Програма діяльності Кабінету Міністрів України. Урядовий кур'єр. 2007. № 175. 5 с.
17. Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007–2009. URL: http://www.acrc.org.ua/assets/files/zvity_ta_doslidzhennya/2009_Corruption_in_Ukraine_Survey_Report.pdf
18. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 7 квітня 2011 року № 3206-VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>
19. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки: Указ Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1001/2011. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011>
20. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
21. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>
22. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>
23. Про очищення влади: Закон України від 16 вересня 2014 року № 1682-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>
24. Хто кому в Україні антикорупціонер. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-42063824>