Суб’єкти та принципи протидії корупції

Протидія корупції як специфічний вид діяльності у сфері соціального управління, що включає систему заходів політичного, правового, організаційно-управлінського, ідеологічного, соціально-психологічного та іншого характеру, спрямованих на зменшення її обсягів, зміну характеру корупційних проявів, обмеження впливу корупції на соціальні процеси, збільшення ризику для корупціонерів, усунення соціальних передумов корупції, причин та умов корупційних діянь, виявлення, припинення та розслідування проявів корупції, притягнення осіб, винних у вчинені корупційних правопорушень, до юридичної відповідальності, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь, має здійснюватися відповідними суб’єктами і базуватися на певних засадах.

Визначення зазначених суб’єктів та засад є надзвичайно важливим з точки зору забезпечення дієвості та ефективності антикорупційної діяльності, дотримання прав людини, досягнення мети зазначеної діяльності та виконання основних завдань.

Виходячи зі змісту антикорупційної діяльності, функціонального призначення та кола повноважень, суб’єкти протидії корупції можуть бути поділені на основні групи, а саме: суб’єкти:

1) які визначають і забезпечують реалізацію антикорупційної політики держави;

2) які створюють і удосконалюють нормативно-правову базу протидії корупції;

3) безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері протидії корупції;

4) які здійснюють судовий розгляд справ про корупційні правопорушення (суд);

5) діяльність яких спрямована на запобігання корупції;

6) які здійснюють координацію антикорупційної діяльності;

7) які реалізують контроль та нагляд за діяльністю суб’єктів безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері протидії корупції;

8) які здійснюють поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь;

9) які здійснюють фінансове, матеріально-технічне, інформаційне, науково-методичне забезпечення протидії корупції.

Першу групу суб’єктів протидії складають вищі державні органи – Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, яким належить прерогатива визначення внутрішньої і зовнішньої політики держави, складовою якої є антикорупційна політика, і забезпечення її здійснення. Відповідно до п. 3 та 6 ч. 1 ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, затвердження загальнодержавних програм економічного та соціального розвитку, а згідно з п. 12, 14, 17, 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України виключно згідно із законами України визначаються: організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби; організація і діяльність прокуратури, органів дізнання і слідства; основи національної безпеки; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них. Згідно з Конституцією України Президент України є главою держави і гарантом додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (ст. 112), забезпечує національну безпеку держави, здійснює керівництво у сфері національної безпеки, очолює Раду національної безпеки і оборони України (п. 1, 17, 18 ч. 1 ст. 106). Відповідно до п. 1 та 7 ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів України забезпечує внутрішню і зовнішню політику держави, здійснює заходи щодо забезпечення національної безпеки України, боротьби зі злочинністю. Антикорупційну політику реалізовано у відповідних законодавчих актах цих органів – законах, постановах, указах.

Друга група суб’єктів здійснює законодавче (нормативно-правове) забезпечення протидії корупції. Такими суб’єктами є Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, відповідні міністерства та відомства. Особливе місце серед цих органів відведено Верховній Раді України, від якої як єдиного законодавчого органу в нашій державі залежить якість забезпечення правового регулювання протидії корупції.

Третю групу зазначених суб’єктів складають суб’єкти безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері протидії корупції. Така назва цих суб’єктів є дещо умовною, оскільки правоохоронна діяльність містить реалізацію всіх правоохоронних функцій [1]. У даному разі під безпосередньою правоохоронною діяльністю розуміємо здійснення таких функцій, як оперативно-розшукова (виявлення, припинення та документування корупційних діянь), розслідування корупційних злочинів, провадження справ про адміністративні правопорушення корупційного характеру, а також здійснення певною мірою профілактичної функції.

У свою чергу, суб’єкти цієї групи поділяються на дві підгрупи: 1) суб’єкти, для яких безпосередня правоохоронна діяльність у сфері протидії корупції є однією з основних функцій; 2) суб’єкти, для яких така діяльність є другорядною функцією і здійснюється лише у процесі виконання ними основних функцій, що безпосередньо не пов’язані з протидією корупції. При цьому слід зазначити, що сьогодні в Україні не існує державного органу, для якого протидія з корупцією була б єдиною основною функцією діяльності.

До суб’єктів безпосередньої правоохоронної діяльності першої підгрупи відноситься ряд суб’єктів, передбачених ст. 4 Закону України “Про боротьбу з корупцією”. Цією статтею встановлено, що боротьбу з корупцією ведуть відповідні підрозділи: 1) Міністерства внутрішніх справ України; 2) Податкової міліції; 3) Служби безпеки України; 4) органів прокуратури; 5) інші органи та підрозділи, що створюються для боротьби з корупцією згідно з чинним законодавством. Підрозділи, для яких здійснення безпосередньої правоохоронної діяльності є однією з основних функцій, такі: у Міністерстві внутрішніх справ України – Головне управління по боротьбі з організованою злочинністю; у Державній податковій адміністрації України – Управління по боротьбі з корупцією та безпеки в органах ДПА України; у Службі безпеки України – Головне управління по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю. У Генеральній прокуратурі України існує Управління з нагляду за виконанням законів спеціальними підрозділами та іншими державними органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю та корупцією. Але вони не можуть бути віднесені до суб’єктів цієї підгрупи, оскільки до їх компетенції віднесено здійснення прокурорського нагляду за діяльністю вищевказаних спецпідрозділів МВС, СБУ, ДПА. Разом з тим, суб’єктами цієї підгрупи слід визнавати слідчих прокуратури, які провадять слідство у справах про корупційні злочини (ч. 1 ст. 112 КПК). Що стосується інших органів та підрозділів, що створюються для боротьби з корупцією згідно з чинним законодавством, то, зокрема, таким органом певний час було Національне бюро розслідувань, яке спочатку (1997 р.) було створене відповідним Указом Президента України, а потім, фактично не розпочавши своєї правоохоронної діяльності, було ліквідоване Президентом (1999 р.).

Що стосується суб’єктів безпосередньої правоохоронної діяльності другої підгрупи, то відповідно до ст. 12 Закону України “Про боротьбу з корупцією” до них слід віднести слідчих, прокурорів, які за певних обставин мають право складати протокол про вчинення корупційного діяння або іншого правопорушення, пов’язаного з корупцією, а також органи дізнання, які у разі відмови в порушенні кримінальної справи або закриття кримінальної справи і за наявності в діяннях особи ознак зазначеного правопорушення зобов’язані надіслати матеріали перевірки або досудового слідства до відповідного органу, зазначеного у ст. 4 Закону. Крім того, до таких суб’єктів можуть бути віднесені підрозділи по боротьбі з економічною злочинністю Міністерства внутрішніх справ України.

Четверта група суб’єктів – це суди загальної юрисдикції, до компетенції яких Закон відносить судовий розгляд справ про корупційні правопорушення (ст. 12 Закону України “Про боротьбу з корупцією”, ст. 15 КПК України).

Діяльність суб’єктів п’ятої групи головним чином пов’язана із запобіганням корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. До них відносяться органи, які, зокрема, забезпечують проведення єдиної державної політики у сфері державної служби, здійснюють профілактичну антикорупційну діяльність серед службовців всіх органів державної влади чи органів місцевого самоврядування чи певних відомств. Таким суб’єктом є Головне управління державної служби України, на яке як на центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом покладається здійснення заходів, спрямованих на запобігання проявам корупції серед державних службовців; перевірка в державних органах та органах місцевого самоврядування додержання вимог законів України “Про державну службу”, “Про боротьбу з корупцією” та інших актів законодавства з питань державної служби; проведення у встановленому порядку службових розслідувань з питань додержання державними службовцями законодавства про державну службу, про боротьбу з корупцією, а також за фактами порушення етики поведінки державних службовців. До цієї групи суб’єктів протидії корупції відносяться також підрозділи внутрішньої (власної) безпеки правоохоронних та деяких інших органів, одним з основних завдань яких є здійснення профілактичного антикорупційного впливу по відношенню до співробітників цих органів.

Шосту групу суб’єктів складають суб’єкти, які здійснюють координацію антикорупційної діяльності. Такими органами є: 1) Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України, який відповідно до ст. 8 Закону України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” координує діяльність всіх державних органів, на які цим Законом покладено обов’язки здійснювати боротьбу з корупцією; 2) Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори – згідно зі ст. 10 Закону України “Про прокуратуру” вони координують діяльність по боротьбі із злочинністю органів внутрішніх справ, органів Служби безпеки, органів Податкової міліції, органів Митної служби та інших правоохоронних органів; 3) Рада національної безпеки і оборони України – згідно з ч. 2 ст. 107 Конституції України та ст. 3 Закону України “Про Раду національної безпеки і оборони” вона координує діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки.

Сьому групу суб’єктів протидії корупції утворюють органи, що здійснюють контроль та нагляд за діяльністю суб’єктів безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері протидії корупції. Відповідно до ст. 16 Закону України “Про боротьбу з корупцією” парламентський контроль за виконанням законів у сфері протидії корупції здійснюється Верховною Радою України безпосередньо, а також Комітетом Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією. Згідно з ч. 2 ст. 107 Конституції України та ст. 3 Закону України “Про Раду національної безпеки і оборони” контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки здійснює Рада національної безпеки та оборони України. До суб’єктів цієї групи слід віднести також суд, який здійснює судовий контроль за діяльністю вищезазначених органів при розгляді кримінальних справ про корупційні злочини, адміністративних справ про адміністративні корупційні правопорушення, вирішенні питання щодо обрання запобіжного заходу у вигляді взяття під варту, продовження строків тримання під вартою, проведення обшуку в житлі чи іншому володінні особи, накладення арешту на кореспонденцію чи зняття інформації з каналів зв’язку у справах про корупційні злочини.

Нагляд за виконанням законів у сфері боротьби з корупцією здійснюється Генеральним прокурором України й уповноваженими ним прокурорами (ст. 17 Закону України “Про боротьбу з корупцією”, ст. 1 Закону України “Про прокуратуру”). В органах прокуратури цю функцію здійснюють управління та відділи по нагляду за виконанням законів спеціальними підрозділами та іншими державними органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю та корупцією.

Восьма група суб’єктів протидії корупції – це, насамперед суди, а також прокурори, державні органи та органи місцевого самоврядування, які вживають заходи і приймають конкретні рішення стосовно відшкодування заподіяної корупційними діяннями шкоди, поновлення порушених ними прав і т. ін.

Відповідно до статті 13 Закону України “Про боротьбу з корупцією” збитки, заподіяні державі, підприємству, установі, організації незаконним використанням приміщень, засобів транспорту і зв’язку, іншого державного майна або коштів, підлягають відшкодуванню винними особами, уповноваженими на виконання функцій держави, на загальних підставах і умовах матеріальної відповідальності працівників та військовослужбовців.

У разі відмови добровільно повернути незаконно одержані особою, уповноваженою на виконання функцій держави, кредити, позички, цінні папери, нерухомість та інше майно, вони чи їх вартість підлягають стягненню (вилученню) в доход держави у судовому порядку за заявою прокурора.

Одержання субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів та пільг у результаті дій, передбачених п. “а” ч. 1 ст. 5 зазначеного Закону, тягне за собою визнання укладеної угоди недійсною з наслідками, передбаченими Цивільним кодексом України.

Згідно з статтею 14 Закону України “Про боротьбу з корупцією” прийняті внаслідок корупційних діянь неправомірні нормативно-правові акти та рішення підлягають скасуванню органом або посадовою особою, уповноваженими на прийняття чи скасування відповідних актів та рішень, або визнаються незаконними в судовому порядку.

Відповідно до статті 15 зазначеного Закону фізичні та юридичні особи, права яких порушено внаслідок корупційних діянь і які зазнали моральної чи матеріальної шкоди, мають право на поновлення цих прав і відшкодування шкоди у встановленому Законом порядку.

Здійснення антикорупційної діяльності потребує специфічного правового, організаційного, кадрового, інформаційного, матеріально-технічного, фінансового, наукового та іншого забезпечення, що обумовлює необхідність створення спеціальних органів (установ, служб, підрозділів), які і становлять дев’яту групу суб’єктів протидії корупції. Так, науково-дослідне забезпечення протидії корупції здійснює Міжвідомчий науково-дослідний центр з проблем боротьби з організованою злочинністю. Постановою Верховної Ради України від 12 жовтня 1994 р. № 199 відповідні органи та підрозділи зобов’язані дотримуватися спеціального порядку комплектування, матеріально-технічного, військового, фінансового та соціально-побутового забезпечення спеціальних підрозділів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю СБУ.

У межах своїх повноважень певні заходи стосовно протидії корупції можуть здійснювати також інші суб’єкти, зокрема державні органи, – Національний банк України, ДПА, Державна контрольно-ревізійна служба, Рахункова палата України, Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, органи місцевого самоврядування, об’єднання громадян, ЗМІ.

Протидія корупції базується на таких основних принципах: верховенства права; законності; системності; комплексності; об’єктивності; практичної спрямованості та радикальності заходів; наукової обґрунтованості; економічної доцільності; взаємодії владних структур з інститутами суспільства і населенням; оптимальності та ефективності; об’єктивності.

Принцип верховенства права означає, що при здійснені протидії корупції людина, її права та свободи визнаються найвищими соціальними цінностями та визначають зміст і спрямованість антикорупційної діяльності.

Правова держава не може володіти іншими засобами боротьби з корупцією, крім правових. Позитивно кримінологічно значущою протидія корупції може бути лише за умови базування виключно на правовій основі. З огляду на це, неприйнятними є засоби боротьби з корупцією, які, хоча і можуть виявитись результативними, суперечать конституційним засадам функціонування держави та суспільства.

Принцип законності передбачає, що всі антикорупційні заходи повинні базуватися на положеннях Конституції та законів України. Жодні міркування (прагнення ефективності, результативності) не можуть виправдати застосування антикорупційних заходів, які не відповідають закону. Відсутність законодавчої основи для вжиття зазначених заходів є підставою для розробки і прийняття відповідних нормативно-правових актів.

Принцип системності потребує, щоб заходи протидії корупції були взаємопов’язаними, мали певний субординаційний характер і порядок виконання (головні і другорядні, термінові для виконання і розраховані на перспективу, одноразові і такі, що мають здійснюватися постійно) і були підпорядковані стратегічній меті антикорупційної діяльності. Важливим при цьому є вичленення головної на даний момент проблеми протидії корупції і концентрації на її розв’язанні основних зусиль [2]. Це може бути проблема прийняття відповідного закону, утворення певного державного органу, проведення адміністративної реформи, вдосконалення системи контролю за доходами та витратами осіб, уповноважених на виконання функцій держави і т. ін. Скажімо, у 1993–1995 рр. в Україні такою проблемою була визнана необхідність прийняття Закону України “Про боротьбу з корупцією”, у 1997 р. – розробка і прийняття Державної програми з умовною назвою “Чисті руки”.

Принцип комплексності протидії корупції передбачає органічне поєднання стратегічних і тактичних завдань, профілактичних (соціального, політичного, економічного, організаційно-управлінського, правового, соціально-психологічного та іншого характеру), оперативно-розшукових, процесуальних, репресивних та інших заходів, що здійснюються у різних соціальних сферах різними суб’єктами, з визначенням пріоритету профілактичних заходів загально-соціологічного і спеціально-кримінологічного характеру.

Принцип об’єктивності вимагає співвідношення заходів протидії корупції із закономірностями і тенденціями розвитку корупції в державі, її впливом на економічні, політичні, соціальні процеси. Він передбачає здійснення протидії корупції з урахуванням загальної соціально-економічної ситуації в країні і вибору антикорупційних засобів за принципом їх достатності для досягнення поставленої мети і адекватності суспільній небезпеці корупційних проявів.

Зазначений принцип безпосередньо пов’язаний з принципом практичної спрямованості та радикальності заходів, який передбачає, що антикорупційні заходи повинні бути реальними і не мати декларативного характеру. Вони не повинні мати характеру політичної кампанії, мають безпосередньо впливати на фактори, що детермінують корупцію, стосуватися правоохоронної діяльності у цій сфері і т. ін. Практична спрямованість антикорупційних заходів потребує чіткого визначення суб’єктів протидії, їх завдань і повноважень, конкретності певних заходів, строків їх виконання і т. ін.

Принцип наукової обгрунтованості передбачає здійснення антикорупційної діяльності на науковій основі (з використанням сучасних досягнень науки, техніки, позитивного світового досвіду із залученням фахівців різних галузей знання – теорії права, конституційного, фінансового, адміністративного, кримінального, податкового права, кримінології, соціології, психології і т. ін.). Цей принцип вимагає володіння повною і всебічною кримінологічною інформацією в країні, регіоні, галузі, установі, а тому, зокрема, передбачає постійне здійснення моніторингу органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо стану та динаміки корупційних процесів. Такий моніторинг є необхідним щодо оцінки ефективності реалізації в державі антикорупційної політики, зміни її пріоритетів відповідно до ситуації з корупцією, що складається в таких органах, вироблення і вжиття нових антикорупційних заходів.

Економічна доцільність передбачає, що антикорупційні заходи повинні бути економічно обгрунтованими як з точки зору їх економічної ефективності, так і можливих негативних побічних наслідків, а також реальної економічної можливості їх впровадження в життя. Плануватися і розроблятися можуть лише ті заходи, які на сучасному етапі держава спроможна впровадити в життя з урахуванням свого економічного становища. Проте, економічний раціоналізм не означає мінімізації витрат на протидію корупції. Такі витрати повинні обумовлюватися економічними можливостями держави і водночас бути достатніми.

Принцип взаємодії владних структур з інститутами суспільства і населенням потребує поєднання зусиль у протидії корупції владних структур і суспільних інституцій. Протидія корупції – це не лише справа держави, це справа всього суспільства. Кожен суспільний інститут у цій справі має здійснити свою функцію, у межах повноважень вжити всіх можливих антикорупційних заходів. Обмеження протидії корупції правоохоронною діяльністю відповідних державних органів виключає виконання основних завдань і досягнення мети антикорупційної діяльності.

Принципами протидії корупції можуть бути визнані також інші базові положення, у тому числі: демократизація управління суспільством; оптимальна відкритість для населення діяльності посадових осіб; входження до міжнародної системи протидії корупції та розвитку всебічного співробітництва з іноземними державами.

1. Суд та інші правоохоронні органи. Правоохоронна діяльність // Закони і коментарі: Навч. посіб. / М.І. Мельник, М.І. Хавронюк. – К.: Атіка, 2001. – С. 11-15.

2. Щедрин Н В. Основы общей теории предупреждения преступности: Учеб. пособие. – Красноярск, 1999. – С. 7.