

УДОСКОНАЛЕННЯ ЧИННОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ТА АНАЛІЗ ОНОВЛЕНОЇ СИСТЕМИ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Досліджено зміни, внесені до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», та наведено низку недоліків, які існують у боротьбі з корупцією в умовах сьогодення.

Ключові слова: запобігання і протидія корупції, корупція, антикорупційна політика.

**Берднікова
Катерина
Вадимівна,**

*аспірант кафедри
адміністративного
права юридичного
факультету
Київського націо-
нального універси-
тету імені Тараса
Шевченка*

У сучасній Україні корупція перетворилася на одну з головних загроз національній безпеці та демократичному розвитку держави. Негативний вплив цього явища на всі аспекти політичного і соціально-економічного розвитку суспільства і держави має комплексний характер.

Така ситуація підтверджується висновками вітчизняних і зарубіжних експертів, політичних і громадських діячів. Так, згідно з дослідженням міжнародної організації «Transparency International» 2012 року Україна в щорічному рейтингу за рівнем корумпованості зайняла 144 місце серед 176 країн світу [1].

Зважаючи на курс України до ЄС, а також із метою виконання взятих Україною зобов'язань перед Радою Європи існує нагальна потреба побудови дієвого механізму запобігання та протидії корупції.

Питаннями удосконалення законодавства в сфері правового регулювання запобігання і протидії корупції присвячено дослідження таких відомих учених, як М. Мельник, М. Хавронюк, Д. Йосифович, О. Терещук, Л. Брич, А. Матіос.

Верховною Радою України 7 квітня 2011 р. прийнято Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції», який визначив основні засади запобігання і протидії корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин [2]. Однак окремі його положення містять низку суттєвих прогалин і недоліків, існування яких не перешкоджає поширенню

корупції серед осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Крім того деякі прогалини законодавства допомагають таким особам ухилятися від відповідальності в разі вчинення діянь, що містять ознаки корупційних правопорушень.

Зменшення рівня корупції до безпечного в Україні можливе лише за умови вивчення та втілення в життя зарубіжного досвіду боротьби з цим укр. негативним соціальним явищем, передусім політичних, правових та організаційних механізмів подолання корупції, що успішно діють в інших країнах.

Внесення змін до антикорупційного законодавства також обумовлено виконанням рекомендацій експертів Європейської Комісії щодо його удосконалення в частині встановлення інституційних засад здійснення фінансового контролю та контролю за дотриманням законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та окремих порівнянних до них осіб [3].

Нововведеннями запроваджуються додаткові правові механізми запобігання і протидії корупції, а також усуваються прогалини та невизначеності в правовому регулюванні, існування яких лише сприяє поширенню корупції серед осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Зміни, внесені до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», спрямовані на усунення недоліків у правовому регулюванні

в сфері боротьби з корупцією та перебувають у тісному зв'язку з виконанням Плану заходів з реалізації рекомендацій другої оцінки Європейської Комісії прогресу України у виконанні I-ї (законодавчої) фази Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму, затвердженого 19 квітня 2012 р. на засіданні Координаційного центру з виконання вказаного Плану дій [4].

Внесені зміни впливають на посилення антикорупційної боротьби та є однією з вимог для лібералізації візового режиму між Україною і ЄС.

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики» містить норми, що визначають механізм здійснення фінансового контролю шляхом запровадження перевірок декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, а також інституції, відповідальні за здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів [5].

У загальній характеристиці зміни, зумовлені результатами моніторингу практичного застосування положень Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», спрямовані на удосконалення правового регулювання таких питань:

- обмеження щодо спільної роботи близьких осіб;
- обмеження щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;
- обмеження щодо осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням

функцій держави або місцевого самоврядування;

- проведення спеціальної перевірки щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, зокрема осіб, що обираються за результатами всенародного волевиявлення;

- механізм проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів або проектів нормативно-правових актів;

- механізм оприлюднення відомостей, зазначених у деклараціях про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру;

- захист осіб, які повідомили про корупційні правопорушення;

- внесення відомостей до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення, та надання інформації з нього [2].

Також змінами передбачено деталізацію форми декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру з метою забезпечення можливості виявлення за результатами її аналізу конфлікту інтересів.

Згідно зі змінами декларації повинні подаватися не лише родичами, які проживають разом із чиновниками, але і їх батьком, матір'ю, вітчимом, мачухою, сином, дочкою, усиновителями, усиновленими, рідними братом і сестрою, дідусем, бабусею, прадідусем, прабабусею, а також онуками.

До позитивних законодавчих змін слід віднести відкритість доступу будь-якої людини до єдиного реєстру осіб, які вчинили корупційні право-

порушення. Дотепер же Міністерство юстиції України наполягало на тому, що інформація в реєстрі – це персональні дані, які не підлягають вільному використанню.

Новелою в антикорупційному законодавстві є положення, відповідно до якого інформація щодо декларацій про доходи та майно чиновників з'явиться у вільному доступі і в повному обсязі у всесвітній мережі Інтернет.

На нашу думку, відкритість такої інформації щодо корупціонерів буде важливим превентивним чинником у боротьбі з корупцією, оскільки перспектива настання суспільного осуду з боку громадськості для конкретної особи є ганебною плямою на репутації державного службовця та перешкодою у його майбутньому працевлаштуванні.

У свою чергу дуже актуальною новацією є зменшення суми витрат (майже вдвічі – з 150 до 80 тис. грн.), які підлягають обов'язковому декларуванню. Таке обмеження дозволить уникнути проявів корупції та ускладнити механізм одержання неправомірної вигоди особами, які уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Крім того, нововведеннями посилюється антикорупційна експертиза прийнятих владою рішень. Відтепер експертизою проектів законів будуть зобов'язані займатися і профільні комітети парламенту. До прийняття змін таку експертизу проводило лише Міністерство юстиції України і тільки за проектами актів, що направляються до Кабінету Міністрів України.

Варто звернути увагу і на найбільш дискусійне положення – механізм контролю декларацій чиновників. Зміни передбачають, що в органах влади будуть створені спеціальні підрозділи щодо виявлення та запобігання корупції, які зможуть перевіряти чиновників на наявність конфлікту інтересів, а також перевіряти достовірність інформації в поданих ними деклараціях про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, які до цього часу реально ніхто не перевіряв. На сьогодні ще не до кінця врегульовано правовий механізм дії таких підрозділів та обсяг їх повноважень, однак сам факт запровадження таких структур створює необхідний і раціональний спосіб попередньої оцінки та моніторингу стану дотримання вимог антикорупційного законодавства всередині окремого органу державної влади.

У свою чергу в жовтні 2011 р. Президентом України схвалено Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 рр., втілення якої має на меті покращення ситуації у сфері запобігання та протидії корупції в державі [6].

Для реалізації положень цього акта Кабінетом Міністрів України в листопаді 2011 р. затверджено Державну програму щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 рр. [7].

Здійснивши аналіз запланованих Державною програмою заходів і порівнявши їх із дійсно реалізованими проектами за майже два роки дії, можна дійти висновку, що функціонування органів, відповідальних за виконання Державної програми, є малоефективним. Здійснювані ор-

ганами публічної влади заходи мають переважно формальний характер і не дають можливості виконати поставлені завдання.

Найбільш успішними напрямками реалізації Державної програми стали міжнародна співпраця з питань запобігання і протидії корупції та удосконалення системи використання державного майна та бюджетних коштів. У межах розділів Державної програми виконано відповідно 8 з 10 та 3 з 7 запланованих заходів.

За багатьма розділами Державної програми повною мірою взагалі не виконано жодного заходу. Передбачені низкою розділів заходи, виконання яких було заплановано протягом 2011–2012 рр., так і не розпочато.

Низьку ефективність виконання завдань і заходів Державної програми зумовлено неузгодженістю передбачених індикаторів прогресу зі змістом заходів самої програми. Хоча органи влади і мають достатню спроможність для втілення програми, вони фактично позбавлені фінансів для якісної роботи. Це пояснюється низкою чинників, основними з яких є такі:

- відсутність політичної волі та зацікавленості в реалізації Державної програми як на рівні вищих посадових осіб держави, так і на рівні виконавців;

- безсистемність, епізодичність реалізації передбачених заходів;

- відсутність належної координації діяльності органів влади щодо реалізації відповідних заходів Державної програми;

- нечіткість або надмірна амбітність низки завдань та індикаторів Державної програми;

- нечіткість строків виконання заходів Державної програми;

- дублювання функцій та повноважень низки органів влади та міжвідомча конкуренція щодо виконання заходів Державної програми;

- низький рівень виконавчої дисципліни;

- орієнтація роботи як правоохоронних, так й інших органів влади на виконання кількісних (статистичних), а не якісних показників;

- відсутність зв'язку Державної програми з реформами в інших сферах (наприклад, із конституційною реформою в частині перегляду порядку формування Вищої ради юстиції, з адміністративною реформою, реформою публічних фінансів тощо).

Варто також зазначити, що текст Державної програми містить низку технічних помилок. Так, Державною програмою передбачено витрачання 1,34 млн грн. на висвітлення в медіа заходів, що здійснюються органами влади з метою формування негативного ставлення громадян до «проявів державної координації». Яскравим прикладом також є те, що серед виконавців десяти заходів Державної програми в трьох розділах значиться неіснуючий державний орган «Військова служба справами у Збройних Силах». Ці помилки так і залишилися поза увагою державних органів, незважаючи на те, що заходи мали бути виконані ще у 2011–2012 рр. [7].

На виконання Державної програми в усіх 27 регіонах України прийнято власні антикорупційні програми, проте 3/4 з них не передбачають будь-якого фінансування. Водночас від органів влади на регіональному рівні

прямо вимагається створити багатофункціональні центри надання адміністративних послуг, кожен з яких коштує понад 3 млн грн. [7].

В умовах сьогодення законодавець постійно намагається вдосконалити чинне законодавство, запобігти наявним прогалинам та вирішити колізійні моменти, однак зробити це повною мірою, охопивши всі недоліки за допомогою одного акта, неможливо.

На сьогодні, вже після внесення змін до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», серед невирішених проблем залишаються такі:

- фінансовий контроль над деклараціями будуть здійснювати фактично залежні відділи внутрішнього контролю у складі органів влади. Вони не мають ні знань, ні реальних ресурсів на здійснення такого контролю, особливо в частині перевірки іноземних активів;

- не врегульовано питання громадської антикорупційної експертизи. Із зарубіжного досвіду відомо, що в 70% випадків корупцію в законопроектах знаходять саме громадські активісти та журналісти. Проте на сьогодні не вирішено питання про створення ані визначеного порядку сприяння органами влади у проведенні громадської антикорупційної експертизи, ані процедури обліку її результатів;

- закон не встановлює дієвих механізмів контролю за достовірністю відомостей, відображених у деклараціях про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, а також відповідальності подання неправдивих відомостей;

• не передбачено проведення спеціальної перевірки щодо осіб, які обираються на посади на підставі всенародного волевиявлення [2].

Конвенцією ООН проти корупції, ратифікованою Законом України від 18 жовтня 2006 р., у ст. 13 визначено необхідність участі суспільства в заходах щодо запобігання і протидії корупції [8]. Таку участь слід зміцнювати за допомогою:

- посилення прозорості та сприяння залученню населення до процесів прийняття рішень;
- забезпечення ефективного доступу до інформації;
- проведення заходів щодо інформування населення, які сприяють створенню атмосфери неприйняття корупції;
- свободи пошуку, отримання, опублікування та поширення інформації про корупцію.

Разом із тим чинне законодавство передбачає обов'язок органів державної влади та місцевого самоврядування оприлюднювати на офіційних веб-сайтах відомості, які містяться в деклараціях про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру відповідних службових осіб. Це положення суттєво спрощує доступ до таких відомостей з боку громадськості та сприяє здійсненню незалежного громадського контролю у сфері запобігання і протидії корупції. Оприлюднення декларацій державних службовців на офіційних веб-сайтах відповідних державних органів у мережі Інтернет є загально-визнаною європейською практикою і позитивно оцінюється міжнародними організаціями.

В Україні боротьба з корупцією має соціальне підґрунтя, оскільки остання постійно виникає в суспільному житті та проявляється в різних формах. Тому на законодавчому рівні її подолання можливе лише поступовими кроками, у процесі моніторингу наявних проблем і в поєднанні з науковими дослідженнями щодо встановлення способів їх правового врегулювання.

Актуальність посилення боротьби з корупцією в Україні є одним із головних і першочергових завдань, а вдосконалення чинного законодавства – способом його вирішення.

Дослідження чинної законодавчої бази, детальний аналіз колізій та прогалин дають змогу здійснити роботу над помилками та доповнити антикорупційні закони нормами, які усунуть наявні не врегульованості.

Саме це було здійснено законодавцем і є реальним проявом, що розкриває важливість для уряду України антикорупційних наукових розробок. Вони стають для влади все більш потрібними.

Прийняті зміни нададуть ефективності системі здійснення фінансового контролю та контролю за дотриманням законодавства щодо урегулювання конфлікту інтересів, а також створять додаткові правові механізми запобігання і протидії корупції серед осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Реалізація оновленого антикорупційного законодавства сприятиме створенню актуального і сучасного механізму протидії корупції на всіх рівнях діяльності органів державної

влади та органів місцевого самоврядування та надасть додаткові умови для залучення громадськості у процес формування та реалізації державної політики у сфері запобігання і протидії корупції.

Важливим аспектом внесених змін є їх дієва спроможність забезпечити реалізацію права громадян на одержання інформації щодо здійснення заходів у сфері запобігання та протидії корупції.

Узагальнюючи внесені до законодавства України зміни, можна абсолютно чітко прослідкувати роботу щодо заповнення прогалин у наявній системі антикорупційної боротьби. Зміст нововведень наближає Україну до прогресивних світових тенденцій у запобіганні і протидії корупції. Також прийняття цих змін, зважаючи на євроінтеграційні перспективи України та можливе підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, має важливе стратегічне значення для нашої країни [9].

Також чинна редакція Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» дозволяє забезпечити виконання Україною взятих міжнародних зобов'язань у рамках Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України.

Список використаних джерел:

1. Corruption Perceptions Index 2012 [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.cpi.transparency.org/cpi2012/results/>.

2. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 40.

3. Council conclusions on Ukraine / Council of the European Union, 3209th Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 10 December 2012 [Electronic resource]. – Access mode: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/134136.pdf.

4. Visa Facilitation and Readmission agreements (Угоди про спрощення візового режиму та реадмісію) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu_ukraine/political_relations/legal_framework/index_uk.htm.

5. Про Національний план з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України : Указ Президента України від 22 квітня 2011 р. № 494/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 05.05.2011. – № 13.

6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики : Закон України від 15 травня 2013 р. № 224-VII // Голос України. – 08.06.2013. – № 106.

7. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки : Указ Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1001/2011 // Урядовий кур'єр. – 27.10.2011. – № 199.

8. Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 1240 // Урядовий кур'єр. – 21.12.2011. – № 238.

9. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2007. – № 49.

10. Про затвердження плану першочергових заходів щодо інтеграції України до Європейського Союзу на 2013 рік : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 лютого 2013 р. № 73-р // Урядовий кур'єр. – 27.02.2013. – № 39.

Бердникова К. В. Совершенствование действующего антикоррупционного законодательства и анализ обновленной системы предупреждения и противодействия коррупции в Украине.

Исследуются особенности изменений, внесенных в Закон Украины «Об основах предотвращения и противодействия коррупции», а также приводится ряд недостатков, которые и сейчас присутствуют в борьбе с коррупцией.

Ключевые слова: предотвращение и противодействие коррупции, коррупция, антикоррупционная политика.

Berdnikova K. V. Improvement of the Effective Anti-corruption Legislation and Examination of the Renovated Prevention System and Corruption Management in Ukraine.

In this article we examine the peculiarities of the amendments to the Law of Ukraine on «The fundamental principles of corruption prevention and management» and adduce the list of the shortcomings existing in the corruption management nowadays.

Key words: corruption prevention and management, corruption, anti-corruption policy.

Стаття надійшла до редакції 14.04.2014