

Л.Р. ГРИЦАЄНКО

**ПРОКУРАТУРА ПОВИННА ОЧОЛИТИ БОРТЬБУ З КОРУПЦІЄЮ**

*Автором исследованы социальные детерминанты возрастания коррупции в Украине. Обосновано, что Украине необходима новая стратегия противодействия коррупции.*

**Ключевые слова:** *коррупция, стратегия, прокуратура, координация.*

*The author examined social determinants of corruption increasing in Ukraine. The need of new corruption counteraction strategy in Ukraine is grounded.*

**Keywords:** *corruption, strategy, Prosecutor's Office, coordination.*

Корупція є однією з найактуальніших соціальних проблем сучасності, вирішення якої для багатьох країн є надзвичайно важливою справою. Це повною мірою стосується й України, для якої корупція стала чинником, що реально загрожує національній безпеці та конституційному ладу нашої держави.

Сьогодні вона фактично вразила всі сфери соціального життя, що призводить до поширення організованої та економічної злочинності, стає головною причиною багатьох інших антисоціальних явищ та є однією з основних перешкод побудови демократичної соціальної, правової держави – України. Про необхідність і важливість боротьби з корупцією говориться давно й багато. Про це йдеться в декількох указах Президентів України, багатьох законах, чотирьох загальнодержавних програмах, трьох концепціях протидії корупції, а також у спеціальному Законі України «Про боротьбу з корупцією». Всього у нашій державі діє понад 100 нормативно-правових актів антикорупційної спрямованості.

Питання протидії корупції неодноразово розглядали Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, відбулися десятки форумів, круглих столів, науково-практичних конференцій та інших заходів за участю міжнародних фахівців із зазначеної проблематики. Протягом 18 років незалежності України всі виборчі кампанії проходились винятково під гаслами подолання корупції або обмеження її обсягів.

Однак усі ці заходи не дали відчутних позитивних результатів. Більше того, ситуація з корупцією в нашій країні істотно ускладнилась – корупційні прояви набувають дедалі небезпечного характеру; поширення корупційних відносин призвело до утворення мафіозно-олігархічних кланів; корупція стала системним еле-

ментом та системно утворюючим фактором управління державою і суспільством; її негативний вплив на політику, економіку, соціальну сферу набуває глобального характеру. Все це викликано низкою політичних, економічних, організаційно-управлінських, правових, ідеологічних, морально-психологічних чинників. До основних з них належать: помилкова стратегія протидії корупції, низький рівень організації виконання програмних антикорупційних заходів, відсутність політичної волі системно протидіяти корупції та слабкість контролю за антикорупційною діяльністю, у тому числі реалізацією відповідних програм, планів, тощо.

На жаль, у цілому для боротьби з корупцією, як і в радянські часи, характерною є «компанійщина». У фаховій літературі досить справедливо зазначається, що безсистемні (хаотичні), непослідовні «хрестові походи» скоріше завдають шкоди, ніж дають позитивний результат у боротьбі з корупцією. Це констатують не лише вітчизняні вчені та аналітики (М. Азаров, С. Невмержицький, М. Мельник, Ф. Шульженко та ін.)<sup>1</sup>, а й в міжнародні організації. Зокрема, Представник Генерального секретаря ООН пан Коста на четвертому Всесвітньому форумі з питань боротьби з корупцією (Бразилія, 10.06.2005 р.) назвав нашу державу серед шести країн, де корупція сягнула найбільших розмірів. Тому необхідність перегляду низки догматичних підходів до засобів і методів протидії корупції є очевидною.

Щодо особливостей корупційних процесів та антикорупційної діяльності в Україні, існує комплекс питань, що потребують невідкладного дослідження та негайного вирішення.

На наш погляд, без непохитної волі Президента України, як гаранта Конституції, не можна подолати спротив політичної еліти нашого суспільства, яка сьогодні має гігантські особисті вигоди з корупції. Водночас, слід зазначити що, в указах Президента України 2003–2007 рр. підкреслювалась необхідність істотного посилення боротьби з корупцією, але в основному вони містили в собі фрази загального характеру «дати принципову оцінку роботи керівників», «вдосконалити та посилити взаємодію з правоохоронними органами», «не допускати укріплення злочинів від обліку», «попередити керівників» і таке інше.

Заради справедливості слід окремо зазначити, що в Указі Президента України від 11 вересня 2006 року № 742/2006 «Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» зроблено значний крок уперед у порівнянні з попередніми Указами, адже в ньому зазначається про необхідність забезпечення комплексних заходів щодо протидії корупції. Однак реальні засоби їх реалізації – знову-таки відсутні. Вказується на апатію населення щодо протидії корупції, але не пропонується конкретних шляхів її подолання. Йдеться про необхідність правової експертизи всіх законопроектів, але не визначено, як цього досягнути. Вкотре зазначається необхідність декларування прибутків і майна державних чиновників та членів їх сімей, але жодного слова про те, як перевірити їх звіти і відповідність реальних прибутків та фактичного майна. В Указі запропоновано багато гарних організаційно-правових заходів, але знову ж таки відсутні пропозиції щодо їх втілення.

Аналіз загальнодержавних комплексних заходів по боротьбі зі злочинністю та корупцією протягом 1993–2005 рр. свідчить, що в них також відсутні концептуальні підходи до вирішення завдань протидії корупції і містять в собі багато рекомендацій декларативного характеру.

Про неефективність і формалізм в організації боротьби з корупцією, відсутність справжнього бажання це робити, а натомість демонстрацію видимості

такої боротьби свідчить, зокрема, покладання на суспільних засадах обов'язків щодо виявлення фактів корупції на деяких чиновників державного апарату. По-перше, обов'язки покладаються на тих, хто сам може бути корупціонером (співробітники митниці, Фонду державного майна, банків тощо). По-друге, їх обов'язки і повноваження зовсім не конкретизовані, адже в більшості положень про центральний орган влади відсутні обов'язки контролю за додержанням законів і боротьби з корупцією та відповідальності їх керівників за нежиття заходів. По-третє, відсутнє будь-яке науково-правове та організаційно-методичне забезпечення їх діяльності.

Всі вищевказані обставини переконливо доводять: винесення на порядок денний питання про створення в Україні нової стратегії протидії корупції надзвичайно актуальним. На нашу думку, відсутність державної стратегії в боротьбі з корупцією можна пояснити тим, що владна верхівка не знаходить політичної волі, тобто готовності та бажання протидіяти цьому надзвичайно небезпечному явищу.

Заходи антикорупційної стратегії, як стрижень правового регулювання протидії корупції в державі взагалі і в правоохоронних структурах зокрема, які повинні їй протистояти, має здійснюватися у трьох напрямках:

- заходи попередження корупційних проявів та прогнозування щодо можливих місць, уражених цим явищем;
- заходи, спрямовані на виявлення та покарання винних у вчиненні корупційних діянь та усунення наслідків їх впливу;
- заходи, спрямовані на протидію корупції в окремо взятій установі, що мають органічно поєднуватися із заходами протидії цьому явищу в державі та носити системний, послідовний і постійний характер.

Поряд з негативними наслідками впливу корупції в державі особливу загрозу становить ураження цим явищем структур, що повинні їй протидіяти. Особливе занепокоєння викликає поширення корупційних злочинів, вчинених працівниками правоохоронних, контролюючих і судових органів. Ситуація, яка склалася у державі в сфері протидії корупції, дещо ускладнюється незаконними й суперечливими рішеннями судів як з адміністративних проваджень, так і під час розгляду кримінальних справ.

Наведу лише один приклад з означеної проблематики. Підготовка до Міжнародної конференції з питань протидії корупції і ознайомлення з узагальненням стану виконання Закону України «Про боротьбу з корупцією», проведеним Генеральною прокуратурою за 2007 рік, котре привели мене до певних роздумів. І для того, щоб отримати повну картину існуючих сьогодні тенденцій щодо протидії корупції в Україні за однією лише ст. 368 КК України, наведу певну статистику. За даними Фонду «Демократичної ініціативи», яким проведено загальнонаціональне соціологічне опитування (березень 2009 р.) за 2008 рік, найбільше потерпали громадяни України від таких злочинних посягань:

- крадіжок і грабежів – 7,8 %
- ДТТ – 5,6 %
- хабарництва – 9,8 %.

Така статистика свідчить, що потрібно посилити покарання за хабарництво, як це пропонував народний депутат А.С. Гриценко (за 10000 у. о. – довічне ув'язнення – і вся проблема буде вирішена сама собою), проте це не так.

За даними МВД України, у 2008 році було виявлено 2401 випадків хабарництва, за якими порушено 1376 кримінальних справ. Закрито 23 справи; поста-

ло перед судом 674 особи. І тут відбуваються цікаві речі, незважаючи на те, що суди виправдали лише три особи. Але в КПК України досить багато лазівок і можливостей для застосування чинного законодавства щодо звільнення хабарників від покарання або застосування найнижчої межі за цей тяжкий злочин, а тому автор взяв для порівняння ст. 289 КК України (незаконне заволодіння транспортним засобом), де санкції практично однакові:

- за незаконне заволодіння транспортним засобом – 4 %;
- за хабарництво – 19 %.

Амністію було застосовано до засуджених:

- незаконне заволодіння транспортним засобом – 14 %;
- хабарництво – 32 %.

Характерною рисою усіх хабарників є схильність виправлятися під впливом трудового колективу:

- за незаконне заволодіння транспортним засобом – 9 %
- хабарників – 37 %.

Інший показник, що реально віддзеркалює кримінальну політику держави. Зокрема, було засуджено реально:

- за хабарництво – 8 %;
- за незаконне заволодіння транспортним засобом – 96 %.

Застосування штрафів:

- незаконне заволодіння транспортним засобом – 9 %;
- хабарництво – 36 %.

Така ж тенденція залишається і при застосуванні додаткових покарань, адже заборона обіймати певні посади застосовувалася в 53 % із 100 %, а конфіскація майна застосовувалася лише до одного хабарника із 8 засуджених. Окрім того, для мене незрозуміло, для чого збільшувати покарання за хабарництво (372 депутати проголосували за пропозицію А.С. Гриценка), якщо за минулий рік за незаконне заволодіння транспортним засобом покарання у вигляді 10 років позбавлення волі було застосовано до засуджених у 106 випадках, а за хабарництво жодна особа не отримала покарання більше 10 років позбавлення волі. Коментарі тут, вважаю, зайві, хабарники почувають себе, як «помідори у власному соку».

Узагальнюючи наведену аналітику, можна зробити такий висновок: КК України та КПК України в руках «умілих» людей через численні лазівки перетворюються на своєрідний посібник для адвокатів.

Якщо узагальнити вищезазначене, то на сьогодні суть антикорупційної стратегії повинна полягати в органічному поєднанні кримінальних, адміністративних, а найголовніше демократично–правових компонентів протидії корупції (підвищення транспарентності, створення та посилення інститутів громадянського суспільства, створення спеціалізованих механізмів антикорупційних розслідувань (служби спеціальних розслідувань, запровадження інституту незалежних прокурорів, залучення внутрішньої та зовнішньої розвідок тощо), максимально можливий деперсоналізації взаємодії державних чиновників з громадянами та установами через механізм «одного вікна», постійна ротація посадових осіб, публічний конкурс на усі державні посади – як регулятор найму чиновників, незалежність органів досудового слідства та судової системи, підвищення прозорості і підконтрольності державних компаній, стабілізація кредитно–фінансової системи тощо.

На наш погляд, реальність і дієвість боротьби з корупцією залежать від предметного вирішення двох найголовніших питань: якими методами вести з нею бо-

ротьбу і який державний орган повинен бути на горі піраміди з протидії цьому явищу.

Вважаємо, що таких органів два: Рада національної безпеки і оборони України та Прокуратура України. Перший із них повинен стати стратегічним центром, а другий – центром з координації протидії корупції. Адже, як давно відомо, корупція – це соціальне зло, боротьба з яким не може зводитися до заходів кримінального характеру. Не випадково в демократичних країнах, де рівень корупції є мінімальним, антикорупційна діяльність здійснюється у двох основних напрямках: власне боротьба з корупцією та життя заходів комплексного характеру, що складаються із чинників економічного, політичного, профілактичного, культурного та організаційного характеру.

Якщо перший напрям є компетенцією правоохоронних органів, то другий повинен вирішуватись за участі всіх органів державної влади та управління, а також структур громадянського суспільства. Не випадково в таких країнах, як Великобританія, Німеччина, Італія, Франція, Японія та інших, досить давно значна увага приділяється чіткому визначенню посадових обов'язків державних службовців і детальному розмежуванню конкретної поведінки чиновника (що він повинен робити та в який спосіб, а чого робити не повинен). Зокрема, в США і Канаді прийнято закони, своєрідні Кодекси честі чиновників, зміст норм яких спрямований на протидію процесу корумпованості державного апарату шляхом детальної регламентації способів задоволення державними службовцями своїх приватних інтересів таким чином, щоб це не суперечило службовим обов'язкам і не завдало матеріальної та, що не менш важливо, моральної шкоди конкретному державному органу і в цілому державі. В цих країнах також створена відповідна атмосфера, за якої чиновник будь-якого рангу зобов'язаний негайно йти у відставку в разі висловлювання зауважень на його адресу за неналежну поведінку або скоєння службового проступку.

Міжнародний досвід (та і наш власний) свідчить, що в боротьбі з корупцією традиційні засоби інколи безсильні або малоефективні. Для нас однією з найбільш складних проблем є використання оперативного-розшукових даних для викривання корупціонерів, а за кордоном (Німеччина, Швейцарія, Франція, США, Японія та інші країни) давно застосовують порядок проведення «спеціальних» або «особливих» слідчих дій (використання агентів під прикриттям і т. ін.), що здійснюються лише за дорученням прокурора або слідчого судді, і органом, який не бере участі у розслідуванні конкретної справи, а тому необхідний знову таки пошук та запровадження раціонального і передового зарубіжного досвіду для його використання. Сучасна корупція в Україні реально стала системним явищем, схожим за своїми наслідками з екологічною і техногенною катастрофою на Чорнобильській АЕС. А тому, на наше тверде переконання, для її подолання необхідно вжити неординарні дії, рішучі заходи адекватного характеру, зокрема, розробити Національний план протидії корупції та законодавчо забезпечити його реалізацію.

На нашу думку, в Україні є нагальна потреба створення Служби із запобігання відмиванню доходів, отриманих злочинним шляхом, яка повинна бути постійно інформаційно пов'язаною з аналогічними службами більш ніж 40 країн (відома як Група Едмонта). Вказані служби дуже швидко проводять за державними реєстрами перевірки фізичних та юридичних осіб (суб'єктів господарської та

фінансової діяльності), власників нерухомого майна та водночас за допомогою впровадження спеціальних програм мають змогу порівняти отримані дані для виявлення незаконних операцій.

Постає необхідним і створення Єдиного центрального органу контролю за дотриманням законів у всіх сферах господарської діяльності та соціального життя, зі спеціальним статусом, який повинен також займатися виданням різних ліцензій, дозволів тощо.

Негайно потрібні зміни до законодавства про оподаткування і прийняття фіскального законодавства, адже в державі відсутні реальні механізми щодо перевірки не тільки прибутків, а й джерел витрат чиновників та членів їх сімей.

Важливим чинником формування антикорупційної стратегії є також позиція бізнесу. Великий бізнес в Україні певним чином є відповідальним за високий рівень корупції, але із року в рік продовжує її використовувати як своєрідний інструмент розвитку та самозахисту. Натомість найбільше потерпає від корупції малий та середній бізнес. А тому не випадково, за даними Всесвітнього банку, середня сума корупційних затрат малого і середнього бізнесу щорічно становить близько 40 мільярдів доларів.

Зважаючи на такий «конфлікт інтересів», в Україні декілька років тому необхідно було розмежувати державних чиновників та успішних бізнесменів, які часто-густо виступають в одній іпостасі, адже в Україні на практиці існує багато способів «суміщення» влади і бізнесу, при цьому майже легального через членів родин, друзів тощо.

Однією з найбільш складних проблем виявлення злочинців-корупціонерів, насамперед її «верхівки», є доказування факту їх злочинної діяльності, особливо в тих випадках, коли вони безпосередньо не беруть участі в скоєнні дій, прямо передбачених кримінальним законом, а тому нагальною постає проблема запровадження в Україні інституту незалежних прокурорів.

Зважаючи на ту обставину, що всі керівники силових відомств, у тому числі Генеральний прокурор України, включені до складу Ради національної безпеки і оборони України, за своїми повноваженнями ця Рада спроможна сповна взяти на себе державну функцію з визначення стратегії в боротьбі з корупцією.

На нашу думку, врешті-решт корупція має перестати бути «модною» передвиборною темою, а боротьба з нею повинна стати головною пріоритетною функцією органів Прокуратури України. Адже правоохоронні структури і державні силові відомства сучасної України не можуть реалізувати це завдання, оскільки структурно і функціонально здійснюють свої повноваження в системі виконавчої влади, перебувають у матеріальній і фінансовій залежності від неї. Тому їхня боротьба з традиційними та іншими проявами корупційної діяльності державних службовців і посадових осіб є неефективною. Окрім цього, як свідчать реалії сьогодення, співробітники зазначених структур та відомств самі порушують права і свободи людини у процесі дізнання та оперативно-розшукової діяльності, залучаються до протизаконного адміністративного тиску у політичному процесі, під час проведення виборчих кампаній, у перерозподілі власності (рейдерство) тощо.

І насамкінець. Боротьба з корупцією в державі в цілому повинна мати суб'єкта конкретної політичної відповідальності за її проведення – Раду національної безпеки і оборони України. Інакше найважливіше питання життєдіяльності дер-

жави залишається безгосподарним – адже за її стан традиційно відповідають всі владні структури, а конкретно – ніхто.

1. *Азаров М.Я.* Феномен корупції та шляхи її подолання // Податковий вісник Донбасу. – 2002. – № 8 – 9. – С. 6–9; *Мельник М.І.* Корупція – корозія влади. – К., 2004; *Мельник М.І., Хавронюк М.І.* Правові та організаційні заходи протидії корупції: зарубіжний досвід // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України – 1998. – № 4. – С. 119–134; *Невмержницький Є.В.* Корупція як соціально–політичний феномен: Дис. ... доктора політ. наук. – К.,–2009. – С. 361.