

Суб'єкти протидії корупції в Україні

З точки зору забезпечення дієвості та ефективності антикорупційної політики держави, досягнення поставленої мети та виконання основних завдань, надзвичайно важливим є чітке визначення суб'єктів та засад її реалізації.

Виходячи зі змісту антикорупційної політики, функціонального призначення та кола повноважень, суб'єкти протидії корупції можуть бути поділені на основні групи, а саме: суб'єкти, які: визначають і забезпечують реалізацію антикорупційної політики держави; створюють і удосконалюють нормативно-правову базу протидії корупції; безпосередньо здійснюють правоохоронну діяльність у сфері боротьби з корупцією; здійснюють судовий розгляд справ про корупційні правопорушення (суд); спрямовують свою діяльність на діагностику, профілактику та запобігання корупції; здійснюють координацію антикорупційної діяльності; реалізують контроль та нагляд за діяльністю суб'єктів безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері боротьби з корупцією; здійснюють поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь; здійснюють фінансове, матеріально-технічне, інформаційне та науково-аналітичне забезпечення протидії корупції.

Першу групу суб'єктів протидії корупції 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.

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 складають суб'єкти безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері боротьби з корупцією. Така назва цих суб'єктів є дещо умовною, оскільки

правоохоронна діяльність містить реалізацію всіх правоохоронних функцій. 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 профілактичної функції.

У свою чергу, суб'єкти цієї групи поділяються на дві підгрупи: суб'єкти, для яких безпосередня правоохоронна діяльність у сфері боротьби з корупцією є однією з основних функцій; 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 (наприклад – органи прокуратури). 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, та, 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 Головне управління державної служби України, 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.

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: 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; 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 тощо.

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, передбачен 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.

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

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. Але, як показує міжнародний досвід, протидію корупції не можна зводити виключно до боротьби з її організованими, злочинними формами. За умов, коли корупція та пов'язані з нею суспільні відносини набувають поширених й різноманітних форм і проявів, комплексна система науково-аналітичного супроводу державної політики у сфері протидії корупції потребує водночас координації й диверсифікації зусиль різного роду наукових установ.