

## ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАХОДИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У СФЕРІ ЕКОНОМІКИ

Маслій І.В.,  
здобувач кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права  
Національний університет «Одеська юридична академія»

Статтю присвячено дослідженню переваг і сучасних ризиків впровадження інституційних заходів протидії корупції в економічній сфері України. Надана оцінка перспектив функціонування новостворених спеціалізованих антикорупційних суб'єктів: Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (у межах реформованих функцій), органів внутрішніх справ України, Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції.

**Ключові слова:** корупція, протидія корупції у сфері економіки, антикорупційні інституції.

Masliy I.V. / ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕРЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ЭКОНОМИКИ / Национальный университет «Одесская юридическая академия», Украина

Статья посвящена исследованию преимуществ и современных рисков внедрения институциональных мер противодействия коррупции в экономической сфере Украины. Представлена оценка перспектив функционирования специализированных антикоррупционных субъектов: Специализированной антикоррупционной прокуратуры (в пределах реформированных функций), органов внутренних дел Украины, Национального антикоррупционного бюро Украины и Национального агентства по вопросам предотвращения коррупции.

**Ключевые слова:** коррупция, противодействие коррупции в сфере экономики, антикоррупционные институции.

Masliy I.V. / THE INSTITUTIONAL MEASURES OF COUNTERACTING CORRUPTION IN ECONOMIC SPHERE / National University "Odessa Academy of Law", Ukraine

The article investigates the benefits and risks of modern institutional anti-corruption measures in the economic sphere of Ukraine. The assessment of the operation prospects of specialized anti-corruption institutions is given. They are: Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office (within the reformed functions), the internal affairs bodies of Ukraine, National Anti-Corruption Bureau of Ukraine and the National Agency for corruption prevention. Sustained economic development is realized in an economic order, which in turn means ordering relations between economic entities as well as in relations with state and public institutions. But even in the most favorable legal and institutional environment for economic development of the rule of law will be managing a fiction, if it is not supported institutions, and corruption as a social institution in economic relations. In the conditions of intensive infiltration of corrupt practices in the economic sphere there is need to introduce effective institutional mechanisms to effectively minimize corruption, bribery ability to reproduce. The article is to study the benefits and risks of modern institutional anti-corruption measures in the economic sphere, and assessing the prospects for the functioning of the newly established specialized anti-corruption entities.

**Key words:** corruption, corruption counteracting in economic sphere, anti-corruption institutions.

Поступальний розвиток економіки реалізується за умов економічного правопорядку, який у свою чергу означає впорядкованість відносин як між господарюючими суб'єктами, так і відносин із державними та суспільними інституціями. Проте навіть за найсприятливішого правового та інституційного клімату для розвитку сфери господарювання економічний правопорядок буде фікцією, якщо він буде підкріплюватися не інституціями, а корупцією як соціальним інститутом в економічних відносинах. В умовах інтенсивної інфільтрації корупційних практик у сферу економіки з'являється необхідність впровадження ефективних інституційних механізмів, які б ефективно мінімізували здатність підкупу-продажності до самовідтворення.

Над проблематикою протидії корупції та комерційного підкупу досить плідно працювали українські та зарубіжні вчені. Своєрідним поштовхом для антикорупційних реформ в Україні послужили ґрунтовні теоретично обґрунтовані й емпірично підтвержені розробки таких учених: В.М. Дрьоміна, Н.І. Камлика, О.М. Костенка, М.І. Мельника, Є.В. Невмержицького, М.І. Хавронюка та інших. Крім того, ратифікувавши низку міжнародних конвенцій з боротьби з корупцією та злочинністю, Україна взяла на себе зобов'язання привести своє законодавство, а отже, і систему протидії корупції в цілому, у відповідність до міжнародних стандартів. Проте попри наявність правових новел та інших підстав для протидії корупції, зокрема і в приватній сфері, інституційні заходи належним чином не реалізовані.

**Метою статті** є дослідження переваг і сучасних ризиків впровадження інституційних заходів протидії корупції в економічній сфері, а також оцінка перспектив функціонування новостворених спеціалізованих антикорупційних суб'єктів.

Відносини підкупу-продажності нині виступають сполучною ланкою між господарюванням і державним

апаратом, причому на всіх стадіях економічного циклу, починаючи від реєстрації юридичної особи та отримання ліцензії, закінчуючи системою «відкатів» у сфері державних закупівель. Як необхідна умова декриміналізації економіки, що підкріплює зусилля спеціалізованих державних закупівель, повинен бути забезпечений чіткий інституційний антикорупційний базис.

Починаючи з 2011 р. під тиском міжнародних організацій Україна зробила низку важливих кроків у напрямі подолання корупції. Проте інституційні передумови практичного впровадження антикорупційних заходів з'явилися лише з усвідомленням того, що реальні реформи фінансового й інших секторів економіки почнуть працювати тоді, коли держава не «очолить» корупцію, як було раніше, а створить неупереджені інституції, які згідно з принципом рівності перед законом переймуться не тільки низовою корупцією, а й корупцією високопосадовців, «білих комірців».

За висловом М. Хавронюка, «кроки, зроблені в 2014 р., на фоні бездіяльності всіх суб'єктів антикорупційного процесу впродовж попередніх чотирьох років у нашій державній усе ще ліліпутії видаються майже гуллівєрівськими» [1].

Зрушенням реалізації антикорупційних кроків, окрім іншого, стало формування низки самостійних спеціалізованих інституцій, діяльність яких комплексно спрямована на протидію корупції як у публічному, так і у приватному секторах.

Законом України «Про засади запобігання корупції» визначені спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, зокрема це органи прокуратури (у межах реформованих функцій), органи внутрішніх справ України (спеціалізація – корупційні злочини за підслідністю), Національне антикорупційне бюро України (до його підслідності віднесено справи про корупційні злочини,

вчинені вищими службовими особами держави) та Національне агентство з питань запобігання корупції – новий виконавчий і координаційний орган.



Національне агентство з питань запобігання корупції створюється відповідно до рішення Кабінету Міністрів України як спеціальний державний орган, відповідальний за створення та виконання антикорупційної політики.

До його створення в Україні окремими повноваженнями щодо формування та реалізації антикорупційної політики були наділені кілька інституцій, серед яких – Національний антикорупційний комітет, Міністерство юстиції України, Урядовий уповноважений із питань антикорупційної політики. Проте такий розподіл функцій формування та реалізації антикорупційної політики між органами з різним правовим статусом та обсягом повноважень не відповідає міжнародним стандартам щодо органів, уповноважених на її формування та реалізацію, ні за критеріями спеціалізації, ні за критеріями незалежності.

Законом агентству назначені широкі функції та повноваження. Найбільш дотичними до завдання декриміналізації економіки з огляду на високу концентрацію корупційних ризиків у різних галузях господарювання вважаємо такі з них:

- здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та прирівняних до них осіб;
- координація та надання методичної допомоги щодо виявлення державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування корупціогенних ризиків у своїй діяльності та реалізації ними заходів щодо їх усунення, у тому числі підготовки та виконання антикорупційних програм.

Закон України «Про національне антикорупційне бюро України» [2] (набрав чинності 25 січня 2015 р.) передбачає створення нового державного органу – Антикорупційного бюро, метою якого є розкриття та попередження корупційних правопорушень вищих посадових осіб.

Статус правоохоронного органу дає бюро широкі повноваження реалізації державного примусу як у процесуальних, так і непроцесуальних формах.

Відзначимо, що такий орган є в більшості країн світу. У цих державах одночасно з прийняттям антикорупційного законодавства проводяться інституціональні реформи, зокрема, шляхом створення єдиного органу з боротьби з корупцією. Як свідчить законодавство зарубіжних країн, такі органи можуть діяти як незалежні агентства, як підрозділи в структурах інших інституцій, або як інституції, що здійснюють нагляд і контроль. До них, зокрема, можна віднести такі:

– в Австрії на базі Бюро внутрішніх справ МВС створено Федеральне бюро в справах запобігання та боротьби з корупцією, яке входить до структури МВС;

– у Бельгії Центральне бюро боротьби з корупцією підпорядковане федеральній судовій поліції. У контексті нашого дослідження зазначимо, що функції та повноваження цього бюро тягнуть до захисту саме економічної сфери [3];

– у Німеччині в складі Федерального відомства кримінальної поліції, підпорядкованого федеральному МВС, створено окрему секцію боротьби з корупцією [4].

Як вважає К.М. Опак, найбільш ефективною є модель багатопільових агентств, що володіють як повноваженнями правоохоронних органів, так і функціями щодо попередження корупції [5, с. 57].

В Україні Національне антикорупційне бюро (далі – НАБУ) є автономним органом, знаходиться поза системою існуючих правоохоронних органів, що гарантує йому неупереджене функціонування та розслідування корупційних злочинів, що становлять підвищену суспільну небезпеку. Оскільки в схемах кримінальних економічних відносин нерідко задіяні особи, що наділені високими владними повноваженнями щодо регулювання або адміністрування економіки, або такі, що мають приватний інтерес у тій чи іншій господарській сфері, остільки й невідповідності та невідповідності Антикорупційного бюро повинні сприяти прозорості розслідувань.

З 2011 р. і до створення НАБУ Генпрокуратура звернулася до суду з обвинувальними висновками лише щодо 4 високопосадовців. Система працювала на кількість для того, щоб звитувати перед керівниками, а не на якість. Підконтрольність будь-якого правоохоронного органу, наприклад СБУ, Генеральної прокуратури України чи МВС, Президенту України дозволяла мати політичний контроль і захист кланових інтересів, а не суспільних [6].

Справедливим буде згадати, що стосовно створення бюро були не тільки прихильники. Переважно аргументи критиків зводяться до того, що реформою кримінальної юстиції було передбачено створення Національного бюро розслідувань, а тому в антикорупційному бюро немає необхідності [7].

Як зауважує Е. Дмитренко, є ризик зловживання детективом бюро повноваженнями щодо розслідування будь-якого злочину за погодженням із прокурором (якщо це потрібно для розкриття корупційного злочину підслідності бюро). Іншим ризиком є можливість укладення угоди зі слідством про визнання винуватості щодо особливо тяжких злочинів із підслідності бюро, що може призводити до уникнення відповідальності внаслідок корупційних домовленостей про такі угоди. Тому зазначені положення аналізованого закону потребують удосконалення [8, с. 32].

О. Юрченко висловлює сумніви щодо автономності, самостійності, незалежності Національного антикорупційного бюро України в контексті призначення на посаду та висловлення недовіри директору бюро, що має наслідком його відставку. Учений також вказує, що не визначено гарантованого мінімального рівня такого фінансування, як і мінімального посадового окладу працівників цього бюро, що цілком залежатиме від рішення народних депутатів та й, зрештою, стану економіки держави. При цьому колізійно є положення цього законодавчого акта щодо можливості додаткового фінансування цього бюро за рахунок допомоги в межах проектів міжнародної технічної допомоги [9, с. 71].

Не дивлячись на деяку інституційну недосконалість запропонованої законодавцем моделі функціонування НАБУ, ідея його створення є доречною. Найбільш збитків державі, її національній та економічній безпеці завдає злочинна діяльність високопосадовців, яка так чи інакше торкається тіньового або кримінального обігу грошових коштів, які проходять процедури відмивання та нерідко залишаються за кордоном. Діяльність національного бюро буде спрямована на відшкодування шкоди, завданої дер-

жаві, юридичним і фізичним особам шляхом розшуку й арешту коштів та іншого майна, які можуть бути предметом конфіскації або спеціальної конфіскації в кримінальних провадженнях, віднесених до їх підслідності.

Елементом антикорупційного інституційного механізму протидії криміналізації економіки є органи прокуратури.

Згідно з новим законом «Про прокуратуру» в Генеральній прокуратурі України утворюється (на правах самостійного структурного підрозділу) Спеціалізована антикорупційна прокуратура, на яку покладаються такі функції:

1) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України;

2) підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях;

3) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим законом і пов'язаних із корупційними правопорушеннями або з корупцією.

У межах реалізації своїх функцій Спеціалізована антикорупційна прокуратура здійснює міжнародне співробітництво [10].

Станом на сьогодні у вітчизняній правничій науці не сформувалася традиція системного осмислення правового феномена спеціалізованої антикорупційної прокуратури, що об'єктивно зумовлено відсутністю донедавна цього інституту у вітчизняному законодавстві та нерозвиненістю компаративних досліджень проблем організації роботи та управління в органах прокуратури [11, с. 262].

О. Проневич зазначає, що компаративний аналіз зарубіжної теорії та практики прокурорської діяльності дає підстави стверджувати, що легітимізація спеціалізованої антикорупційної прокуратури в окремих європейських

країнах континентальної правової системи ґрунтувалася на правовому постулаті ліберальної конституційно-правової доктрини щодо невизнання абсолютного характеру засад єдності та ієрархічної залежності органів прокуратури та їх похідності від конституційних принципів верховенства права, законності та незалежності. Як наслідок, було запроваджено значною мірою уніфіковану інституційно-функціональну модель спеціалізованої антикорупційної прокуратури, характерними ознаками якої є такі: високий рівень автономності служби, загальнонаціональна юрисдикція, децентралізований порядок призначення й високий внутрішньовідомчий статус керівника, наявність науково обґрунтованої та прозорої процедури відбору персоналу, здійснення регулярних перевірок доброчесності та майнового статусу антикорупційних прокурорів, фінансова автономія служби тощо [11].

Нові антикорупційні реформи зазвичай мають свої недоліки.

Справедливими вбачаються зауваження М. Хавронюка про те, що відносини між бюро і Національною комісією з питань запобігання корупції в жодному із законопроектів не прописані. Кожен із цих органів створює власні інформаційні бази, про щось звітує, когось інформує. Отже, існують два конкуруючих центри [1].

Таким чином, для налагодженої співпраці нових антикорупційних інституцій треба розробити модель координаційної й міжвідомчої взаємодії прокуратури з Національним агентством із питань запобігання корупції, Національним антикорупційним бюро України. Відсутність єдиної стратегії перерахованих органів влади призведе до розпорошення зусиль службовців, у результаті чого рівень корупції в Україні не знизиться, продовжиться розкрадання коштів бюджетів.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Хавронюк М. Звикаймо: ані я тобі, ані ти мені! / М. Хавронюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://protokol.com.ua/ru/zvikaймо\\_ani\\_я\\_tobi\\_ani\\_ti\\_meni](http://protokol.com.ua/ru/zvikaймо_ani_я_tobi_ani_ti_meni).
2. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 47. – Ст. 2051.
3. Каткова А. Механізми боротьби з корупцією різних країн світу: порівняльно-правовий аналіз / А. Каткова // Митна справа – 2014. – № 6. – С. 347–352.
4. Захарченко В. Удосконалення законодавства у сфері протидії корупції в Україні / В. Захарченко // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2013. – № 1. – С. 3–10. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/boz\\_2013\\_1\\_3.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/boz_2013_1_3.pdf).
5. Опак К. До питання інституційного вдосконалення протидії корупції в Україні: міжнародний досвід / К. Опак // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2014. – № 2(33). – С. 54–58.
6. Національне антикорупційне бюро – чи відповідає воно вимогам ЄС? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2014/12/12/7028709>.
7. Про недоліки створюваного в Україні антикорупційного бюро [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rbc.ua/ukr/analytics/o-nedostatkah-sozdavaemogo-v-ukraine-antikorrupsionnogo-15102014154000> ; Цимбалюк В. Функція досудового слідства в поноваченнях державного бюро розслідувань та національного антикорупційного бюро / В. Цимбалюк // Право і безпека. – 2014. – № 3(54). – С. 160–164.
8. Дмитренко Е. Міжнародні стандарти створення і діяльності спеціального антикорупційного органу в Україні / Е. Дмитренко // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2015. – № 1(39). – С. 29–34.
9. Юрченко О. Національне антикорупційне бюро України: перспективи діяльності / О. Юрченко // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2014. – № 2. – С. 69–73.
10. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – С. 54. – Ст. 12.
11. Проневич О. Інститут спеціалізованої антикорупційної прокуратури в європейській державно-правовій традиції / О. Проневич // Форум права. – 2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/FP\\_index.htm\\_2015\\_1\\_44.pdf](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/FP_index.htm_2015_1_44.pdf).