

## АНТИКОРУПЦІЙНІ ОРГАНИ УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ СТАН (У КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ)

### ANTI-CORRUPTION BODIES OF UKRAINE: CURRENT STATE (IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION)

Розсоха К.О., к.ю.н.,  
асистент кафедри судустрою та прокурорської діяльності  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

У статті розглянуто (стисло) нормативну базу і систему антикорупційних органів в Україні і деяких європейських країнах. З'ясовано, що в нашій державі завдяки консультаціям і врахуванню досвіду держав Європи сформовано належну, тобто таку, що відповідає кращим зразкам, систему органів, до повноважень яких належать запобігання і протидія корупційним злочинам.

Встановлено, що Україна пішла шляхом тих держав, де створено систему антикорупційних органів, а саме Франції (антикорупційні органи формують певну систему, щоправда, їхня діяльність спрямована переважно на виконання превентивної функції щодо корупції), Німеччини (створена і функціонує система антикорупційних органів державної влади, діяльність яких спрямована на попередження й боротьбу з корупцією), Румунії (в цій країні діють спеціально уповноважені органи державної влади із запобігання та боротьби з корупцією), Великої Британії (до системи органів державної влади, що займаються протидією корупції, фактично включена вся структура кримінального правосуддя). Констатовано, що вона на цей час є не дуже дієвою. З огляду на це окрема увага приділена досвіду Фінляндії, де і громадяни, і влада впевнені, що «в умовах глобалізації та інформатизації боротися з корупційними злочинами лише всередині своєї країни, не виходячи на міжнародний рівень, неможливо».

Наголошено на доцільності спрямувати зусилля на те, щоб на рівні програми чи стратегії розвитку країни одним з її пунктів передбачити виховання в населення негативного ставлення до корупції задля того, щоб поступово з'явилося її несприйняття. Починати необхідно з побутового рівня. Для цього запропоновано розробити освітні програми для школярів, постійно (ще змалечку) їм розповідати про наслідки корупційних дій, їх шкоду добробуту населення.

**Ключові слова:** антикорупційні органи, боротьба і протидія корупції, система антикорупційних органів, європейський досвід.

The article considers (briefly) the regulatory framework and the system of anti-corruption bodies in Ukraine and some European countries. It was found out that in our country, thanks to consultations and taking into account the experience of European countries, an appropriate system of bodies has been formed, ie one that corresponds to the best models, whose powers include preventing and combating corruption crimes.

In addition, it was stated that the regulatory framework on these issues can also be recognized as consistent with and consistent with the requirements of European acts on these issues. However, they remain, so to speak, prescriptions on paper, and in practice they do not work or there are loopholes to circumvent them. Thus, the systematic, balanced and justified (if necessary) development and adoption of legal documents on the prevention and fight against corruption will prevent the emergence of situations where the courts (even the Constitutional) will be able to repeal them as a whole or individual provisions, and instead will perform their main function – to bring to justice those who violate the law.

With all this in mind, it is proposed to focus efforts on one of its points at the level of the country's development program or strategy to educate (or rather instill) in the population a negative attitude towards corruption in order to gradually create a sense of rejection. It is necessary to begin with a household level. To do this, it is necessary to develop educational programs for schoolchildren, constantly (from an early age) to tell them about the consequences of corruption, their harm to the welfare of the population. In addition, it is emphasized that one should be very careful when introducing the institution of whistleblowers. And the main thing is to finally start this system, to make it work.

**Key words:** anti-corruption bodies, fight against corruption, system of anti-corruption bodies, European experience.

**Постановка проблеми.** Останнім часом у світі багато що стрімко розвивається і змінюється, зокрема, зміцнюються зв'язки між країнами, спрощується їх комунікація, обмін інформацією, відкриваються нові канали її поширення. Ми майже кожного дня дізнаємося про ту чи іншу подію, яка сталася в тому чи іншому куточку нашої планети, а світу стає відомо те, що відбувається в нашій країні. Звісно, це дає змогу миттєво реагувати на виклики сьогодення, попросити поради, підтримки чи сприяння у вирішенні надскладної ситуації. Зрозуміло, що ефект і користь від цього підвищуються, якщо між країнами, зокрема, підписані угоди про взаємодію і взаємодопомогу, наприклад, Угода про асоціацію між Україною і Європейським Союзом [1]. Наявність таких документів дає змогу передусім вивчити і врахувати, а за потреби й використати досвід інших держав. Це стосується й боротьби з таким явищем, як корупція, а також діяльності органів, покликаних запобігати їй.

У статті «Про боротьбу з корупцією» сказано [2]: «Впродовж тривалого часу корупція залишається однією з найбільших проблем України і є темою для постійних дебатів як для української, так і для міжнародної спільноти». Згідно з Індексом сприйняття корупції (ІСК), що укладається глобальною антикорупційною організацією Transparency International й базується на оцінках аналітиків і підприємців, наша країна у 2018 році посіла 120 сходинку в переліку, до якого входять 180 країн світу. Незважаючи на те, що позиції України в рейтингу з року в рік покращуються, такий стан речей все ще є далеким від прийнятного.

«Саме корупція, за даними численних аналітичних звітів й опитувань, є найбільшою проблемою як для іноземного, так і для вітчизняного бізнесу. Очевидні проблеми, викликані високим рівнем хабарництва та зловживання, – руйнація системи цінностей суспільства, тотальна недовіра до органів державної влади, що, врешті-решт, призводить до негативних економічних наслідків, збільшуючи нерівність та уповільнюючи зростання доходів населення» [2].

**Стан вивчення проблеми і аналіз джерел.** Беручи все наведене до уваги, дослідженню й аналізу причин поширення цього явища в Україні присвячені роботи таких науковців, як В. Антипов, Ю. Баулін, О. Бежевець, К. Берднікова, В. Гвоздецький, Д. Дюжев, Н. Задирака, А. Задорожний, О.М. Ігнатів, О. Кваша, А. Нерсисян, І. Печенкін, В. Шепітько, Н. Якушева та ін. Не оминали науковці і висвітлення питань боротьби з цим явищем, розгляд ефективності діяльності антикорупційних органів (йдеться, зокрема, про В. Вольного, О. Іващука, Р. Олійничука, О. Шевчука, Р. Якубовського та ін.)

**Мета статті** – розглянути діяльність органів, до повноважень яких входять боротьба, протидія і запобігання корупції.

**Виклад основного матеріалу.** Приступаючи до висвітлення питання, вкажемо, що у ст. 22 «Боротьба зі злочинністю та корупцією» Угоди про асоціацію закріплено:

«1. Сторони співробітничать у боротьбі з кримінальною та незаконною організованою чи іншою діяльністю, а також із метою її попередження.

2. Таке співробітництво спрямовується на вирішення, *inter alia*, таких проблем:

а) незаконне переправлення через державний кордон нелегальних мігрантів, торгівля людьми і вогнепальною зброєю та незаконний обіг наркотиків; ...

д) корупція як у приватному, так і в державному секторі ...

3. Сторони посилюють двостороннє, регіональне та міжнародне співробітництво у цій сфері, зокрема співробітництво із залученням Європолу. Сторони і надалі розвивають співробітництво, *inter alia*, стосовно:

а) обміну найкращими практиками, в тому числі щодо методик розслідування та криміналістичних досліджень,

б) обміну інформацією відповідно до існуючих правил,

с) посилення потенціалу, зокрема навчання та, у разі потреби, обмін персоналом,

д) питань, пов'язаних із захистом свідків та жертв.

4. Сторони віддані ефективному виконанню Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 року та трьох Протоколів до неї, Конвенції ООН проти корупції 2003 року та інших відповідних міжнародних документів» [1].

Як бачимо, сторони зобов'язуються обмінюватися найкращими практиками, методиками розслідування й криміналістичних досліджень, інформацією відповідно до чинних правил, а також персоналом. Щодо останнього зауважимо, що воно матиме ефект і принесе користь лише за тієї умови, що Україна матиме органи, які довели свою потрібність і значущість в інших державах.

Вказане набуває особливості в контексті висловленої авторами навчально-методичного посібника «Антикорупційна політика в Україні» тези, з якою варто погодитися: «Нинішній стан цього антисоціального явища у державі є такий, що сфера корупції і організованої злочинності стає конкурентом держави у здійсненні управління суспільством, а сучасні організаційні норми і соціальний ефект корупції створюють загрозу національній безпеці країни» [3].

До цього варто додати й те, що поширення цих негативних процесів на тлі руйнації системи державних заходів профілактики злочинності й правопорушень корупційного характеру вимагає якнайшвидшого комплексного їх оновлення й контролю застосування не тільки силами правоохоронних органів. Профілактична діяльність правоохоронних органів приведе до позитивних наслідків тільки за умов залучення сил і можливостей широкої соціальної профілактики [3].

Виходячи з цього, а також на виконання взятих у зв'язку з підписанням Угоди на себе зобов'язань наша країна багато чого зробила. Перш за все вкажемо, що прийнято ключові акти: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих положень кримінального процесуального законодавства» (№ 187-IX від 04.10.2019 р.), який закріплює за Національним антикорупційним бюро України і Державним бюро розслідувань право автономно здійснювати зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж (т. зв. «прослуховування»); «Про внесення змін до Закону України «Про судову стріку і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» (№ 193-IX від 16.10.2019 р.), яким передбачається оновлення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ВККСУ) за конкурсною процедурою; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції» (№ 140-IX від 02.10.2019 р.), завданням якого є заміна структури управління Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК), посилення спроможності та гарантії незалежності НАЗК; «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо викривачів корупції» (№ 198-IX від 17.10.2019 р.), який розроблено з метою визначення правового статусу викривачів, встановлення прав, гарантії і механізмів захисту таких осіб та привірняних до них осіб [4]. З огляду на це, в нашій державі створені:

Національна рада з питань антикорупційної політики; Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ); Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК);

Спеціалізована антикорупційна прокуратура (далі – САП);

Державне бюро розслідувань (далі – ДБР);

Вищий антикорупційний суд (далі – ВАС).

Як бачимо, наша країна пішла шляхом тих держав, де створено систему антикорупційних органів: Франції (антикорупційні органи формують певну систему, щоправда, їхня діяльність спрямована переважно на виконання превентивної функції щодо корупції), Німеччини (створена і функціонує система антикорупційних органів державної влади, діяльність яких спрямована на попередження й боротьбу з корупцією), Румунії (діють спеціально уповноважені органи державної влади із запобігання та боротьби з корупцією), Великої Британії (до системи органів державної влади, що займаються протидією корупції, фактично включена вся структура кримінального правосуддя. Запобіганням корупційним правопорушенням, пов'язаним із викраденням грошових коштів, займається Міністерство фінансів і Національне бюро аудиту, а безпосередньо корупційні процеси у Великій Британії відстежує так званий Комітет Нолана, тобто система антикорупційних органів Британії становить всю структуру кримінального провадження [5, с. 92–94]).

Щоправда, як зазначає О.І. Пархоменко-Кучевіч, не у всіх країнах функціонує система антикорупційних органів: «Аналіз антикорупційних інституцій в європейських країнах дає підстави зазначити, що країни Європейського Союзу можна поділити на ті, в яких: 1) не існує спеціально створених антикорупційних інституцій, а функції з запобігання та боротьби з корупцією делеговані правоохоронним та/або судовим органам (Нідерланди, Ізраїль); 2) в яких створена єдина антикорупційна інституція (наприклад, Хорватія, де діє Управління з припинення корупції та організованої злочинності, Данія, в якій функціонує Вища рада профілактики як спеціально уповноважений орган державної влади з запобігання та боротьби з корупцією); 3) в яких функціонує система антикорупційних органів державної влади» [5, с. 105].

Не можна не згадати таку державу, як Угорщина, де не існує спеціальної установи, відповідальної за боротьбу з корупцією, проте в рамках прокуратури і правоохоронних органів діють спеціальні відомства [5, с. 99]. На окрему увагу, на наш погляд, заслуговує досвід Фінляндії як найменш корумпованої країни у світі [5, с. 67].

У Фінляндії існує формальна антикорупційна мережа, заснована під егідою міністерства юстиції. Вона об'єднує не тільки державні органи й органи місцевого самоврядування, а й приватний сектор, дослідницькі й недержавні організації. Основними цілі мережі виступають «сприяння антикорупційній діяльності та внесення відповідних ініціатив, підвищення рівня усвідомлення небезпеки корупції суспільством і встановлення антикорупційних директив у державному, муніципальному і приватному секторах, здійснення виконання зобов'язань відповідно до міжнародних антикорупційних угод (Конвенції ООН проти корупції, Конвенції Організації економічної співпраці і розвитку, Конвенції Ради Європи), а також зобов'язань міжнародних організацій (Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), Групи держав по боротьбі з корупцією (ГРЕКО), сприяння вивченню і дослідженню корупції» [5, с. 70].

Крім того, і громадяни, і влада Фінляндії впевнені, що «в умовах глобалізації та інформатизації боротися з корупційними злочинами лише всередині своєї країни, не виходячи на міжнародний рівень, неможливо» [5, с. 70].

З огляду на це формування й розвиток антикорупційної політики в цій державі відбуваються з урахуванням того, що варто: по-перше, виховувати (точніше прививати) в населення негативне ставлення до корупції, оскільки це сприяє її мінімізації, особливо на побутовому рівні; по-друге, системно і виправдано (тобто в разі потреби) розробляти і приймати нормативно-правові документи

з питання запобігання й боротьби з корупцією. Зауважимо, у Фінляндії хоч і немає спеціального закону щодо запобігання й боротьби з корупцією, проте в різних нормативно-правових актах врегульовані питання антикорупційної політики. Як наслідок, у країні є спеціальна відповідальність державних службовців, деталізована в кримінальному законодавстві, а функції запобігання й боротьби з корупцією виконують суди, правоохоронні органи, Міністерство юстиції Фінляндії та ін.

Таким чином, можемо констатувати, що в Україні створено систему антикорупційних органів європейського зразка, прийнято потрібні акти, тобто сформовано нормативну базу. Л.С. Ситник слушно твердить: «Українське законодавство також передбачає широкий спектр заходів протидії корупції» [6, с. 180]. Науковець серед них називає антикорупційні обмеження для службовців, спеціальну перевірку під час прийняття на посаду, встановлення переліку видів діяльності, які заборонено суміщати службовій особі, фінансовий контроль службовців, прозорість їхньої діяльності, обмеження для посадових осіб після їх звільнення, формування єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення, заходи кримінальної, адміністративної, цивільної або дисциплінарної відповідальності за порушення певних обмежень і заборон. На жаль, вони частіше за все «гарно виписані, а на практиці не діють: впровадження цих заходів гальмується або відбувається не в повному обсязі, вибірково, або взагалі ігнорується. У контексті сказаного варто передусім згадати постійні закиди в бік депутатів, членів парламентських комітетів про «продаж голосів», намагання «вирішити питання за винагороду». Так, журналісти, інколи самі ж народні обранці викривають такі факти, а покарання (що, як записано в більшості актів, має бути невідворотнім) так і не настає. О. Горещкий наголошує: «Звичайно, ми не можемо сміливо стверджувати та сподіватися, що всі докорінні зміни можуть відбутися за незначний період часу. Незважаючи на всі вагомні виконані завдання, поставлені Європейським Союзом, українці спостерігають часткову загальмованість руху в напрямі ЄС, причиною якої може бути правовий нігілізм громадян, *люб'ювання інтересів, корупція в органах державної влади та органах місцевого самоврядування (курсиви наші – К. Р.)*. Для того щоб почала відбуватися динаміка, має бути врегульована система інституцій міністерств, щоб виконувати всі завдання результативно, точно і вчасно.

Найголовнішим чинником, що спричинює спротив розвитку пришвидшення процедури євроінтеграції, безперечно, є питання корупції на всіх суспільних ланках, <...> популістичні заяви та докорінне невиконання своїх обов'язків представниками влади» [7].

Таким чином, незважаючи на врахування досвіду європейських країн, їхню допомогу, сприяння і консультування у процесі створення антикорупційних органів і формування законодавчої бази, корупція (особливо топ-корупція) залишається найбільочішим питанням, не-

рішення якого гальмує поступ України і приєднання до європейських країн. Невипадково в статті ми окремо зупинилися на Фінляндії. Видається, що в Україні передусім варто змінити підходи до розроблення і проведення державної політики загалом, а не лише антикорупційної. Варто, на наш погляд, спрямувати зусилля на виховання (точніше прищеплення) в населення негативного ставлення до корупції, навіть несприйняття її на рівні підсвідомості. Починати необхідно з побутового рівня. Впевнені, що відмова від «подарунків, вдячності» за вирішення дрібних, повсякденних питань (як-от прискорення розгляду якогось питання чи видачі документа) сприятиме її мінімізації. Для цього треба розробити освітні програми для школярів, постійно (ще змалечку) їм розповідати про наслідки корупційних дій. У контексті сказаного зауважимо, що в Україні варто бути дуже обережними у процесі запровадження інституту «викривачів». Має минути час, бо суспільство ще пам'ятає жорстокі 1933 і 1937 роки, коли через таких викривачів було вбито чи відправлено до таборів багато людей (які були ні в чому не винні, а просто комусь заважали чи насолити).

Крім того, системне, виважене і виправдане (тобто в разі потреби) розроблення і прийняття нормативно-правових документів із питання запобігання й боротьби з корупцією унеможливить виникнення таких ситуацій, коли суди (нехай навіть Конституційний) матимуть змогу скасовувати їх загалом чи окремі положення, а натомість виконуватимуть основну свою функцію – притягувати-муть до відповідальності осіб, які порушують закон.

**Висновки.** Підсумовуючи наведене, можемо стверджувати, що в Україні створено систему антикорупційних органів, яка відповідає європейським стандартам, що є цілком зрозумілим, бо вони формувалися за підтримки чи сприяння найкращих фахівців-консультантів.

Крім того, нормативну базу з цих питань також можна визнати такою, що відповідає і узгоджується з приписами європейських актів із цих питань. Проте вони залишаються, так би мовити, приписами на папері, а на практиці вони не діють або знаходяться лазівки, щоб їх обійти.

Беручи все це до уваги, вбачаємо за доцільне спрямувати зусилля на те, щоб на рівні програми чи стратегії розвитку країни одним з її пунктів передбачити виховання (точніше прищеплення) в населення негативного ставлення до корупції задля того, щоб поступово з'явилося її несприйняття. Починати необхідно з побутового рівня. Для цього треба розробити освітні програми для школярів, постійно (ще змалечку) їм розповідати про наслідки корупційних дій, їхню шкоду добробуту населення. Водночас варто бути дуже обережними в процесі запровадження в Україні інституту «викривачів», бо нині це сприймається дуже неоднозначно, оскільки суспільство ще пам'ятає жорстокі 1933 і 1937 роки, коли через таких викривачів було вбито чи відправлено до таборів багато людей (які були ні в чому не винні, а просто комусь заважали чи насолити). Головне, зрештою, запустити цю систему, домогтися того, щоб вона стала діяти.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text).
2. Про боротьбу з корупцією. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/verhovenstvo-prava-ta-borotba-z-korupciyeu/borotba-z-korupciyeu>.
3. Вольний В.І., Іващук О.Т., Олійничук Р.П., Шевчук О.Р., Якубовський Р.В. Антикорупційна політика в Україні: навч.-метод. посібник. Тернопіль: ТНЕУ, 2013. 241 с.
4. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС за 2019 рік. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/ar-aa-implementation-2019-4.pdf>.
5. Пархоменко-Кучевіч О.І. Формування та розвиток сучасних антикорупційних органів державної влади як основа запобігання та подолання корупції: теоретико-методологічний аналіз: монографія. Київ: ДП «Вид. дім «Персонал», 2019. 308 с. URL: [http://maup.com.ua/assets/files/lib/book/anucorupc\\_organ.pdf](http://maup.com.ua/assets/files/lib/book/anucorupc_organ.pdf).
6. Ситник Л.С. Можливості використання європейського досвіду протидії корупції в Україні. *Економіка і організація управління*. 2016. № 2 (22). С. 174–180.
7. Горещкий О. Асоціація з ЄС. Результати реформування: чи виправдали себе очікування? *Юридична Газета online*. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/insh/asociaciya-z-es-rezultati-reformuvannya-chi-vipravdali-sebe-ochikuvannya.html>.