

# **Концепція подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності»**

(витяг)

СХВАЛЕНО

Указом Президента України

від 11 вересня 2006 року N 742/2006

## **I. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ**

Корупція є явищем, що переслідує людство практично з моменту виникнення найперших, організованих за допомогою певних правил, форм його існування. Пустивши коріння в усі сфери функціонування держави, корупція здатна поставити під загрозу існування економічної системи та громадянського суспільства, що перебувають на етапі становлення. Тому подолання корупції перетворюється у надзвичайно складну проблему.

Слід відмовитись від спрощеного сприйняття проблеми, як прояву незадовільного управління чи неналежної реалізації правових приписів особами, уповноваженими на виконання функцій держави.

Таке сприйняття вводить в оману щодо можливості розв'язання проблеми шляхом визнання основним суб'єктом протидії корупції правоохоронні органи. Усвідомленням хибності такого шляху стало прийняття Концепції боротьби з корупцією на 1998-2005 роки, затвердженої Указом Президента України від 24 квітня 1998 р. №367, в якій вперше було чітко визначено пріоритетність не боротьби проти цього соціального явища, а запобігання його виникненню.

Затвердження Концепції спричинило надії на зміни, оскільки в ній відображене досить реалістичне бачення ситуації в Україні, враховано міжнародний досвід та відповідні стандарти, визначено найбільш істотні заходи, що могли бути здійснені з метою усунення передумов корупції. Але реальних змін не відбулось, Концепція залишилась політичним документом, ситуація погіршилась.

## **II. СУЧАСНА СИТУАЦІЯ З ПОШИРЕННЯМ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ ТА ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ, ЩО ПОТРЕБУЮТЬ РОЗВ'ЯЗАННЯ**

Ситуація, що склалася в Україні, має такі характерні риси, які необхідно врахувати під час формування стратегії подолання корупції:

1) залежність рівня та форм корупції від загального стану зрілості демократичних інститутів та здійснення дієвих і реальних кроків в реформуванні основних сфер суспільного життя (адміністративні процедури, податкова система, регуляторна діяльність держави, розв'язання соціальних проблем тощо);

2) набуття корупцією ознак системного явища шляхом не лише ураження всіх життєво важливих сфер суспільства, але й перетворення на функціонально важливий спосіб їх існування;

3) неефективність будь-яких політичних ініціатив у сфері боротьби з корупцією. Зовнішнім проявом цього є невиконання основних рішень з цих питань;

4) зміцнення в суспільстві стереотипів толерантності стосовно корупції, поєднання в масовій свідомості визнання суспільної шкоди корупції і готовності обирати корупційні шляхи розв'язання проблем. Найбільш

негативним наслідком є нездатність громадян бути активними учасниками антикорупційних дій;

5) враження корупцією правоохоронних органів, уповноважених на здійснення антикорупційних заходів;

6) слабкість інститутів громадянського суспільства. Засоби масової інформації часто залежні від власників, органів державної влади, політичної цензури, уникають об'єктивного висвітлення цих проблем. Громадянські ініціативи не підтримуються через зневіру та суспільну апатію більшості населення. Неурядові організації здебільшого ослаблені, залежні від осіб, що здійснюють їх фінансову підтримку.

Для виконання заходів, пов'язаних з подоланням та запобіганням виникненню корупції в органах державної влади, необхідно мати чітке уявлення про масштаби цього явища. Причому така оцінка повинна ґрунтуватися як на даних офіційної статистичної звітності, так і на оцінці суспільством відповідних процесів.

На міжнародному рівні Україна має репутацією надзвичайно корумпованої країни. Підтвердженням цьому є незмінно низький рейтинг України за рівнем доброчесності, визначеним в результаті проведених протягом останніх років авторитетних міжнародних досліджень. Так, “індекс сприйняття корупції” (дослідження Transparency International) в Україні становив у 2004 році 2,2, у 2003 р. - 2,3, а у 2002 р. – 2,4. Виходячи з методології цього дослідження, до країн з небезпечним рівнем поширеності корупції належать ті, де значення індексу менше, ніж 3,0.

Офіційна статистика вираховує корупційні правопорушення на основі Закону України “Про боротьбу з корупцією”. З року в рік складається від трьох до п'яти тисяч адміністративних протоколів про корупційні порушення, але щодо осіб, які не займають високих посад. Таким чином, статистика правоохоронних органів дає викривлене уявлення про якісні ознаки корупції, яка постає проблемою не керівних посадових осіб органів державної влади, а державних службовців шостої-сьомої категорій.

Уникаючи “елітарної корупції” (корупції високих посадовців) цілеспрямована робота з викриття корупційних правопорушень нерідко підміняється складанням значної кількості протоколів щодо рядових посадових осіб – державних службовців 6-7 категорій, які вчинили малозначні проступки, що лише формально підпадають під ознаки корупційних діянь і не є суспільно небезпечними.

До найбільш поширених корупційних діянь належить хабарництво. За даними статистики у 2004 році правоохоронними органами зареєстровано приблизно 3 тис. фактів хабарництва, що на 3,4 % більше, ніж у 2003 році. У той же час, судами України за хабарництво у 2004 році засуджено всього 407 осіб. В масовій свідомості рівень поширеності хабарництва значною мірою визначає загальну оцінку корупції в країні.

Великого поширення набув “корупційний лобізм”, тобто такі технології лобіювання, за якими використовується підкуп осіб, уповноважених на виконання функцій держави та інші корупційні діяння. Посередництво, тобто виконання державними службовцями незаконних, корупційних за змістом, “посередницьких” функцій у відносинах третіх осіб з органами державної влади

стало не ситуативним, а постійним. Найчастіше такими посередниками виступають працівники правоохоронних органів та органів державної влади, що мають контрольно-регуляторні повноваження (податкові органи, органи пожежного нагляду тощо). Слід відзначити й інші види корупційних проявів, що мають ще більш латентний характер (наприклад, фаворитизм, непотизм), які можуть виявлятися у влаштуванні на роботу своїх родичів, близьких, знайомих, отримання "комісійних" від учасників процедур державних закупівель, неофіційному спілкуванні з представниками організацій, що є підконтрольними або мають договірні відносини з органами державної влади, здійсненні підприємницької діяльності через підставних осіб або родичів чи близьких, отриманні прямо не передбачених законом пільг та привілеїв, отриманні подарунків в дні загальних свят.

Складною залишається ситуація в органах судової влади. Саме на стадії звернення до суду, розгляду судових справ, фіксуються численні порушення та зловживання. За шість років діяльності Вищої ради юстиції Президент України та Верховна Рада України підтримали її пропозиції щодо звільнення з посад понад 62 суддів за порушення присяги і 9 суддів у зв'язку з набранням законної сили обвинувальним вироком суду (за хабарництва). Низькі показники статистики про поширення корупції серед суддів в Україні пояснюються високим ступенем латентності цього виду злочину. Інша риса судової корупції – її клановість, якою можна пояснити відсутність кримінальних справ, порушених за фактами корупції в судах.

## **VI. ВИЯВЛЕННЯ КОРУПЦІЙНИХ ПРОЯВІВ ТА ПОКАРАННЯ ЗА КОРУПЦІЮ**

Стратегічним напрямом боротьби з корупцією має бути посилення діяльності, спрямованої на виявлення корупційних проявів та забезпечення притягнення до відповідальності винних осіб.

Високої ефективності у виявленні корупційних правопорушень можна досягти лише комплексним застосуванням засобів і заходів, що є у органів державної влади, правоохоронних органів, громадянського суспільства.

Крім того, ефективна реалізація антикорупційних заходів повинна забезпечуватись належними механізмами відповідальності. Концепція боротьби з корупцією на 1998-2005 роки, затверджена Указом Президента України від 24 квітня 1998 року № 367, визначала "удосконалення законодавства про відповідальність за корупційні правопорушення" як один із чотирьох напрямів боротьби з корупцією. Такий підхід відповідає базовим засадам формування антикорупційних стратегій у сучасному світі.

Виявлення корупційних дій шляхом реалізації адміністративно-управлінських заходів ускладнюють такі чинники:

- 1) невиконання окремими керівниками центральних і місцевих органів виконавчої влади вимог законодавства про боротьбу з корупцією щодо вжиття заходів, спрямованих на запобігання та припинення корупційних правопорушень та інформування про виявлені випадки відповідних органів;

- 2) безсистемність періодичних антикорупційних кампаній, дублювання функцій відповідних органів, що здійснюють боротьбу з корупцією, неузгодженість та паралелізм у їх роботі;

3) відсутність єдиного органу, до компетенції якого відносилися б вироблення єдиної антикорупційної політики на основі аналізу корупційних ризиків;

Виявлення корупційних проявів у діяльності правоохоронних органів ускладнюється через наявність таких чинників:

1) недостатня співпраця правоохоронних органів з населенням, зокрема, щодо проведення заходів інформування, встановлення інформаційного зв'язку з населенням;

2) неготовність населення співпрацювати з правоохоронними органами;

3) неефективність профілактичної роботи правоохоронних органів, комплексних операцій, спрямованих на виявлення корупційних проявів;

4) відсутність належного правового регулювання процедури перевірки заяв та повідомлень про злочини.

Основні проблеми виявлення корупції у діяльності інститутів громадянського суспільства полягають у наступному:

1) залежність багатьох засобів масової інформації від власників, недостатні умови для створення і існування незалежного і прозорого медіа-ринку;

2) збереження державних засобів масової інформації, які слід перетворити на суспільне телебачення і радіомовлення;

3) недостатня прозорість органів державної влади, обмеження у доступі громадськості до інформації;

4) відсутність реального впливу неурядових організацій на стан корупції у державі.

Законодавство про відповідальність за корупцію характеризується, зокрема, такими негативними ознаками, що суттєво впливають на ефективність його застосування, як:

1) неповне врахування міжнародно-правових стандартів у сфері відповідальності за корупційні правопорушення, зокрема у частині визначення поняття корупції, чіткого розмежування кримінальної, адміністративної, дисциплінарної, цивільно-правової відповідальності за корупційні правопорушення, розширення кола суб'єктів корупції, відповідальності юридичних осіб;

2) відсутність системності та завершеності, концептуальної обґрунтованості, що призвело до наявності прогалин і колізій в антикорупційному законодавстві з питань відповідальності;

3) недоліки процедури притягнення до відповідальності.

З метою активізації діяльності органів, що здійснюють виявлення проявів корупції необхідно:

1) спрямувати їхню діяльність на виявлення найнебезпечніших проявів корупції в державних органах, найважливіших сферах суспільного життя та у галузях, де корупційні діяння набули найбільшого поширення;

2) запровадити порядок та механізм належної оцінки оперативної інформації щодо корупційних діянь, згідно з якими керівники відповідних правоохоронних органів або їхніх підрозділів мають виняткові повноваження та несуть персональну відповідальність за прийняття рішення відповідно до передбачених законом заходів реагування на таку інформацію. При цьому

рівень особи, яка повинна приймати рішення у кожному випадку, має відповідати посадовому рівню особи, яка вчинила корупційне діяння;

3) запровадити методики виявлення, перевірки та реалізації інформації про факти корупції в різних сферах економіки, суспільного життя;

4) вивчити можливість створення спеціальних підрозділів внутрішньої безпеки у органах державної влади, які б забезпечували зв'язок із громадськістю та дотримання вимог корупційного законодавства у цих органах;

5) визначити порядок повної і своєчасної реєстрації повідомлень про корупційні діяння та пов'язані з ними правопорушення;

6) уніфікувати та конкретизувати в єдиному законодавчому акті умови і порядок надання зазначеної інформації правоохоронним та іншим органам, з урахуванням необхідності збереження охоронюваних законом видів таємниць;

7) визначити механізми взаємодії спеціальних органів, які здійснюють виявлення проявів корупції, з іншими органами, на які згідно з законодавством покладається обов'язок оперативного, технічного, інформаційного та іншого забезпечення діяльності щодо боротьби з корупцією;

8) запровадити єдину державну систему обліку осіб, які були притягнуті до відповідальності за вчинення корупційних діянь з розподілом їх відповідно до професійної належності, сфери та регіону діяльності.

З метою посилення ролі інститутів громадянського суспільства необхідно:

1) розробити правові механізми забезпечення захисту джерел журналістської інформації;

2) підготувати пропозиції щодо розв'язання конфлікту інтересів держави і суспільства в аспекті поширення інформації засобами масової інформації;

3) вирішити проблему щодо застосування занадто формалізованого підходу до обмеження свободи вираження поглядів і подання інформації, оскільки в Україні виникає проблема порушення пропорції між судовими заходами щодо обмеження права на свободу висловлювань та цілями статті 34 Конституції України;

4) вивчити потенціал неурядових організацій та інших, притаманних світовій практиці інститутів громадянського суспільства, та інституціоналізувати, зокрема, у новому законі про боротьбу з корупцією їх роль у здійсненні заходів щодо протидії корупції;

5) розширити можливості отримання засобами інститутами громадянського суспільства інформації, пов'язаною із діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування;

6) здійснювати заходи, спрямовані на активізацію інформаційного обміну між неурядовими організаціями, засобами масової інформації та органами державної влади і органами місцевого самоврядування;

7) вживати заходів щодо формування антикорупційного світогляду населення із залученням до цих заходів інститутів громадянського суспільства;

8) вивчити можливість оприлюднення інформації про власників засобів масової інформації.

З метою удосконалення законодавчого врегулювання питань відповідальності за корупційні правопорушення необхідно:

1) привести національне антикорупційне законодавство у відповідність з міжнародно-правовими стандартами і, насамперед, ухвалити новий закон щодо запобігання та протидії корупції на основі наукової розробки способів імплементації положень міжнародних документів;

2) розширити перелік корупційних діянь;

3) передбачити всі види корупційних адміністративних правопорушень в одному нормативно-правовому акті;

4) законодавчо закріпити чіткий поділ корупційних діянь на види за ступенем суспільної небезпечності на кримінальні, адміністративні, дисциплінарні та цивільно-правові;

5) розширити перелік суб'єктів корупції, розробити критерії їх законодавчого визначення;

6) розробити ефективні заходи щодо попередження, розслідування корупції та визначити процедуру притягнення до відповідальності за вчинення корупційних діянь;

7) розглянути питання щодо запровадження положень, які б зобов'язували органи, що ведуть боротьбу з корупцією, проводити перевірки за всіма повідомленнями громадян про факти корупційних діянь;

8) встановити окрему норму щодо процедури притягнення до відповідальності за вчинення корупційних діянь осіб з особливим правовим статусом (судді, працівники правоохоронних органів тощо).

## **VII. МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНЦЕПЦІЇ**

Концепція визначає основні першочергові заходи у сфері подолання корупції, що мають бути реалізовані протягом найближчого часу.

Конкретні заходи щодо реалізації Концепції, строки їх виконання та виконавці визначатимуться у плані дій щодо реалізації Концепції, що затверджуватиметься Кабінетом Міністрів України.