

Корупція впливає на всі сфери життя суспільства — сповільнює економічний розвиток, підриває демократичні процеси та руйнує державні інституції, знецінює освіту та особисті досягнення, згубно впливає на моральні принципи в суспільстві.

Сам термін **“корупція”** походить від латинського **“corrumpere”**, що означає **“псувати”**.

Сьогодні не існує єдиного визначення, однак є декілька найбільш розповсюджених.

Світовий банк (міжнародна фінансова установа): “Корупція — це зловживання державною владою для отримання приватної вигоди”

Transparency International (міжнародна неурядова організація): “Корупція — це зловживання довіреною владою для отримання приватної вигоди”

В українському законодавстві корупція визначається як зловживання наданими службовими повноваженнями або пов’язаними з ними можливостями для отримання неправомірної вигоди для себе чи близьких осіб (повне визначення корупції дивіться у підрозділі “Законодавство”)

Як бачимо, визначення Світового банку фокусується на корупції в державному секторі, тоді як формулювання Transparency International та визначення в українському законодавстві сформовано більш універсально та охоплює різні сфери життя людей.

Для корупції характерні три ключові елементи:

Універсальність — корупція може бути не лише в державних інституціях, але й у бізнесі, ЗМІ, громадських та неурядових організаціях. Разом з тим, найчастіше корупцію пов’язують саме з державою.

Зловживання владою — особа використовує надані їй службові повноваження для особистих цілей, а не в інтересах держави, суспільства, організації чи компанії;

Отримання вигоди — а саме ситуація, коли особа отримує приватну вигоду без законних на те підстав.

Якою буває корупція?

Існують різні способи класифікувати корупцію. Найчастіше — за формами та видами.

Види корупції:

Велика корупція – зловживання, що приносять користь невеликій кількості осіб і завдають серйозної шкоди іншим людям та суспільству. Стосується високопосадовців на публічній службі та людей, які займають найвищі посади в бізнесі. Зазвичай, мова йде про великі суми коштів.

Політична корупція передбачає маніпулювання законодавством та процедурами, щоб розподілити ресурси і гроші між обмеженою кількістю людей. Часто є частиною великої корупції.

Побутова корупція – виникає між публічними службовцями та громадянами. Вона зустрічається у повсякденному житті й часто пов'язана зі спробами громадян отримати доступ до базових суспільних благ або послуг (наприклад, медична допомога, освіта, поліція).

Адміністративна корупція розглядається самостійно або як частина побутової корупції. Зазвичай виникає між державою та бізнесом — стосується отримання дозволів, ліцензій, погоджень тощо.

Найпоширеніші форми корупції:

Хабарництво — ситуація, коли особа, якій довірено повноваження, приймає або просить неправомірну перевагу (гроші, а також інші матеріальні або нематеріальні цінності) для здійснення тієї чи іншої функції або для здійснення її певним чином. Тобто особа отримує неправомірну вигоду за виконання роботи, яку вона б мала і так зробити.

Зловживання впливом — ситуація, у якій публічний службовець використовує свій вплив (який має завдяки посаді) на користь сторонньої особи в обмін на послуги, гроші тощо.

Відкати — платежі посадовим особам, які надаються в обмін на отримання контракту (наприклад, будівельна компанія, яка отримує державний контракт на будівництво дороги чи іншого об'єкту інфраструктури). Зазвичай відкати отримують особи, які приймають рішення щодо обрання того чи іншого підрядника.

Розтрата — розкрадання публічних (державних/суспільних) ресурсів посадовою особою. Посадова особа, яка має відповідні повноваження здійснює розкрадання шляхом систематичного використання можливостей своєї посади для особистого збагачення.

Фаворитизм (або блат) — процес, який передбачає упереджений розподіл державних ресурсів. Це включає надання посад або переваг родичам, друзям або діловим партнерам без урахування їхньої кваліфікації.

Непотизм (кумівство) — особлива форма фаворитизму (надання переваги), яка охоплює рідних та членів сім'ї.

Фаворитизм та непотизм руйнують демократичні системи: надання переваг некваліфікованим особам під час найму на роботу негативно впливають на ефективність організації. Що більше, це підриває віру в справедливість та неупередженість процедур.

Конфлікт інтересів — суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання повноважень. Сам собою конфлікт інтересів не є корупцією, про що ви можете прочитати в проекті “Конфлікт інтересів”. Корупцією може вважатися дія в стані реального конфлікту інтересів, коли, наприклад, особа сама собі виписує премію.

ЯК ПРОТИДІЯТИ ТА ЗАПОБІГАТИ КОРУПЦІЇ?

Для зниження рівня корупції важливими є існування незалежних та сильних інституцій, зрозумілого законодавства, справедливої системи правосуддя, незалежних ЗМІ та активного громадянського суспільства. Також важливою є зміна ставлення суспільства до корупції та домінування таких цінностей як чесність, кооперація та взаємодопомога.

Подолання корупції є еволюційним процесом, який можна прискорити через створення антикорупційних органів і спеціальних інструментів для підвищення прозорості та підзвітності держави. І навпаки — уповільнити через встановлення державою необґрунтованих обмежень для бізнесу, часту зміну політик та відсутність стратегічного бачення, непродуману кадрову політику тощо.

Міжнародні принципи діяльності антикорупційних органів

Створення профільних антикорупційних органів є однією з визнаних успішних міжнародних практик. Це передбачено в другому Розділі Конвенції ООН проти корупції серед основних заходів запобігання корупції.

Функції профільних антикорупційних органів можна розділити на чотири напрями:

Розроблення політики, проведення аналітичних досліджень, моніторинг та координація. Він передбачає вивчення корупції як явища, а також оцінку ефективності антикорупційних заходів. Також сюди відноситься вироблення й координування національної політики у сфері антикорупції, координація її виконання та моніторинг.

Запобігання корупції у структурах влади. У центрі уваги цього напрямку – сприяння формуванню високих етичних стандартів у діяльності публічних органів через встановлення правил поведінки, заохочення їхнього виконання, а також застосування дисциплінарної відповідальності за їхнє недотримання. Сюди можна віднести попередження конфлікту інтересів, а також перевірку та забезпечення доступу громадськості до відомостей, які містяться в майнових деклараціях посадових осіб.

Розслідування і кримінальне переслідування. Напрямок спрямований на ефективне застосування антикорупційного законодавства на всіх стадіях кримінального процесу. Це включає нагляд за міжвідомчою співпрацею і обміном інформацією щодо конкретних справ, а також поза ними. Сюди також належить виконання функцій центральної установи для взаємної правової допомоги і розгляду запитів про екстрадицію. Також у рамках цього напрямку може відбуватися збирання та аналіз статистичних даних у справах про корупцію.

Освітня і просвітницька функція. Цей напрям діяльності включає: по-перше, створення освітніх програм для населення, освітніх установ і державних службовців; по-друге, організацію кампаній з інформування громадськості, і, по-третє, роботу із засобами масової інформації, неурядовими організаціями, бізнес-спільнотою і населенням загалом. Часто важливість цього напрямку недооцінюють. Проте ефективна протидія корупції неможлива без зниження толерантності до корупції серед населення.

Різні країни можуть фокусуватися на тих чи інших напрямках або одночасно працюють над усіма.

Важливо створити систему, в якій буде можливе ефективне запобігання корупції, її розслідування (якщо запобігти не вдалося) та притягнення до відповідальності. Ці функції можуть бути розподілені між декількома органами або зосереджені в діяльності одного. Це залежить від конкретної правової системи в країні та фактичних обставин.

Для того, щоб антикорупційний орган був ефективним, його діяльність має будуватися за таких принципами:

Незалежність. Вона передбачає прозору процедуру відбору керівництва, недопущення впливу, аполітичність. Під впливом маються на увазі спроби тиску на орган через зміну законодавства, публічні атаки, необґрунтовані відмови або затягування процесу в рамках надання інформації, реалізації спільних заходів тощо з боку інших органів, скорочення фінансування органу.

Професійність. Вона передбачає, що в органі працюють висококваліфіковані та добросовісні кадри, які мають достатні теоретичні та практичні знання, щоб виконувати свою роботу ефективно та вчасно.

Забезпеченість ресурсами. Під ресурсами варто розуміти кошти, технічне забезпечення, доступ до баз даних та реєстрів тощо. Забезпеченість ресурсами передбачає їх достатність для залучення кращих фахівців і системне підвищення кваліфікації таких фахівців, а також найновіші технічні рішення, які підвищують швидкість та ефективність роботи.

ЯК ПРАЦЮЮТЬ АНТИКОРУПЦІЙНІ ОРГАНИ В УКРАЇНІ?

Міжнародний досвід показав, що для держав, у яких корупція є системною проблемою, створити нові антикорупційні органи ефективніше і швидше, ніж реформувати наявні. Має бути забезпечена системна робота на трьох рівнях:

запобігання корупції,

розслідування правопорушень та злочинів,

притягнення до відповідальності.

В Україні реалізовані всі три функції. При чому для повноцінного запровадження системи запобігання і протидії корупції на всіх рівнях залучені не лише спеціалізовані антикорупційні органи, а й інші державні органи.

У чому відмінність між діяльністю антикорупційних та інших державних органів, коли мова йде про корупцію?

Відповідь проста – відмінність в спеціалізації. Антикорупційні органи безпосередньо займаються формуванням та моніторингом антикорупційної політики, розслідуванням та розглядом корупційних справ, які стосуються високопосадовців та великих сум коштів.

Для такої діяльності необхідна профільна експертиза та ресурси, яких не завжди вистачає органам, що спеціалізуються на великій кількості різних напрямків. Водночас ряд заходів можуть здійснюватися залученими органами, що допомагає проводити антикорупційну діяльність на території всієї країни.

З чого складається система антикорупційних органів в Україні?

Рівень 1 — Превенція (запобігання) корупції

Спеціалізованим антикорупційним органом, що відповідає за реалізацію даної функції, є Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК).

Також антикорупційну спеціалізацію мають Національна рада з питань антикорупційної політики та уповноважені підрозділи (особи) з питань запобігання та протидії корупції.

Органами, залученими до антикорупційної діяльності, можна вважати Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України та Міністерство юстиції України.

1.1. Спеціалізовані органи

Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК)

Ключовий спеціалізований антикорупційний орган у сфері запобігання корупції. Створення НАЗК було передбачене Законом України “Про запобігання корупції”, прийнятим 14 жовтня 2014 року та введеним в дію у квітні 2015 року. НАЗК є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Агентство покриває одразу декілька функціональних напрямків, а саме:

- розроблення політики, проведення аналітичних досліджень, моніторинг та координація;
- запобігання корупції у структурах влади;
- освітня і просвітницька функція.

Одним із головних інструментів формування антикорупційної політики є розробка Антикорупційної стратегії – документа, який охоплює питання функціонування загальної системи запобігання корупції, визначає пріоритети запобігання корупції у конкретних секторах державного управління та приділяє значну увагу питанню відповідальності за корупцію, а також координації роботи із запобігання та протидії корупції всіх державних органів.

Національна рада з питань антикорупційної політики

Консультативно-дорадчий орган при Президентові України. Основними завданнями Національної ради є:

- підготовка та подання Президентові України пропозицій щодо визначення, актуалізації та вдосконалення антикорупційної стратегії;

- здійснення системного аналізу стану запобігання і протидії корупції в Україні, ефективності реалізації антикорупційної стратегії, заходів, що вживаються для запобігання і протидії корупції;
- підготовка та надання Президентові України узгоджених пропозицій щодо поліпшення координації та взаємодії між суб'єктами, які здійснюють заходи у сфері запобігання і протидії корупції;
- оцінка стану та сприяння реалізації рекомендацій Групи держав проти корупції, Організації економічної співпраці та розвитку та інших провідних міжнародних організацій щодо запобігання і протидії корупції, а також підвищення ефективності міжнародного співробітництва України у цій сфері;
- сприяння науково-методичному забезпеченню з питань запобігання і протидії корупції.

Персональний склад Нацради з питань антикорупційної політики затверджується Президентом України. Основною формою роботи цього органу є засідання.

Уповноважені підрозділи (уповноважені особи) з питань запобігання та виявлення корупції.

Хоча це і не окремі органи, вони є важливою складовою антикорупційної системи. Вони утворюються (визначаються) в органах державної влади та публічної служби загалом. Уповноважені підрозділи можуть діяти як профільні структурні підрозділи або окремі визначені особи, в залежності від розмірів органу і конкретних завдань.

Головна мета їхньої діяльності – організація та здійснення заходів із запобігання та виявлення корупції у кожній із публічних сфер життя країни. Така діяльність координується НАЗК.

Уповноважені підрозділи з питань запобігання та виявлення корупції консультують працівників органів з питань повідомлення про корупцію, заповнення декларацій, а також здійснюють заходи для виявлення конфлікту інтересів та його подальшого врегулювання керівниками органів.

Окремо варто згадати про осіб, відповідальних за реалізацію антикорупційної програми юридичної особи. Вони також не є працівниками НАЗК; вони призначаються в юридичних особах (наприклад, на державних підприємствах), які зобов'язані затверджувати та реалізовувати антикорупційні програми.

Головними завданнями таких осіб є підготовка, забезпечення реалізації та контроль за здійсненням заходів щодо запобігання, протидії та виявлення корупції в юридичній особі. Крім того, вони аналізують корупційні ризики в таких юридичних особах.

1.2. Залучені органи

Верховна Рада України

Єдиний орган законодавчої влади України. Саме Верховна Рада України визначає засади антикорупційної політики та ухвалює Антикорупційну стратегію, проводить парламентські слухання щодо протидії корупції, а також затверджує та оприлюднює щорічну національну доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики.

Комітет Верховної Ради України з питань антикорупційної політики відповідає за підготовку антикорупційних законопроектів та здійснює антикорупційну експертизу законопроектів, які вносяться на розгляд Верховної Ради України.

Кабінет Міністрів України

Це колегіальний орган, що є найвищим у системі виконавчої влади України. Затверджує Державну програму з виконання Антикорупційної стратегії та схвалює Стратегію комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції.

Міністерство юстиції України

Міністерство юстиції України є центральним органом виконавчої влади. У контексті антикорупційного законодавства Мін'юст проводить антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів, розроблених органами виконавчої влади й внесених на розгляд Кабінету Міністрів України, та чинних нормативно-правових актів; він також проводить антикорупційну експертизу нормативно-правових актів під час їхньої державної реєстрації.

Рівень 2 — Розслідування корупції

Спеціалізованими антикорупційними органами тут є Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. Залученими вважаються Національна поліція, Державне бюро розслідувань, прокуратура та Служба безпеки України.

Головна відмінність антикорупційних органів від інших залучених органів полягає в тому, що діяльність антикорупційних органів сфокусована виключно на корупційних злочинах, вчинених високопосадовцями, або тих, що

стосуються великих сум грошей (тобто великої корупції). Водночас залучені органи розслідують ширше коло кримінальних правопорушень і вони не сфокусовані виключно на корупції. Це виходить із підслідності, визначеної Кримінальним процесуальним кодексом України. Під підслідністю мається на увазі визначення, до компетенції якого органу належить розслідування конкретного кримінального провадження.

Важливе уточнення: тут і далі поняття “корупційний злочин” охоплює терміни “корупційне правопорушення”, “правопорушення, пов’язане з корупцією” та “корупційне кримінальне правопорушення”.

2.1. Спеціалізовані органи

Національне антикорупційне бюро України (**НАБУ**)

14 жовтня 2014 року Верховна Рада ухвалила Закон “Про Національне антикорупційне бюро України”, який передбачав створення НАБУ. У квітні 2015 року Указом Президента України було створено НАБУ. НАБУ утворено як державний правоохоронний орган, що виявляє, розслідує та розкриває корупційні злочини, які стосуються високопосадовців або великих сум коштів, а також запобігає вчиненню нових злочинів шляхом викриття та припинення правопорушень, що тривають.

Підслідність НАБУ визначається залежно від характеру корупційного злочину, розміру завданої шкоди та суб’єкта злочину (високопосадовці або окремі особи з-поміж службових осіб).

НАБУ має право розслідувати згадані злочини, якщо наявна хоча б одна з таких умов:

- злочин вчинено топ посадовцями;
- розмір предмета злочину або завданої ним шкоди в 500 і більше разів перевищує розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на час вчинення злочину, якщо злочин вчинено публічним службовцем;
- підкуп службової особи або вплив на прийняття нею рішення, вчинений щодо службової особи іноземної держави або топ посадовців.

Детективи НАБУ здійснюють досудове розслідування корупційних злочинів, а також суміжних злочинів, зокрема таких, як протиправне заволодіння майном підприємства, установи чи організації; відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом; та видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону.

Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП)

Утворена як самостійний структурний підрозділ Офісу Генерального прокурора (раніше – Генеральної прокуратури України). Прокурори САП здійснюють процесуальне керівництво, нагляд за досудовим розслідуванням та оперативно-розшуковою діяльністю НАБУ, а також підтримують державне обвинувачення у Вищому антикорупційному суді у провадженнях, які належать до підслідності НАБУ.

Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА)

АРМА є центральним органом виконавчої влади. До повноважень АРМА належать формування та реалізація державної політики у сфері виявлення та розшуку активів, одержаних від корупційних правопорушень, які можуть бути арештовані, а також здійснення управління такими активами (допоки вони під арештом).

АРМА не здійснює досудове розслідування корупційних злочинів. Водночас його діяльність є важливою для ефективного розслідування таких кримінальних проваджень.

2.2. Залучені органи

Державне бюро розслідувань (ДБР)

Створення ДБР було передбачено Кримінальним процесуальним кодексом України. У контексті антикорупційного законодавства ДБР здійснює досудове розслідування окремих корупційних злочинів, які не належать до компетенції НАБУ та Нацполіції (здебільшого вони вчинені правоохоронцями та організованими групами).

ДБР проводить досудове розслідування корупційних злочинів, вчинених:

- працівником правоохоронного органу, що обіймає посаду, яка є нижчою за посаду вищого начальницького складу;
- прокурором, який обіймає посаду заступника керівника підрозділу обласної прокуратури та нижче;
- службовими особами НАБУ, крім випадків, визначених Кримінальним процесуальним кодексом;
- керівником або іншими прокурорами САП.

Національна поліція України

Національна поліція України (Нацполіція) утворена як центральний орган виконавчої влади. До повноважень Нацполіції належить здійснення досудового розслідування злочинів, у тому числі корупційних, які не належать до компетенції НАБУ та ДБР. Також Нацполіція складає адміністративні протоколи про вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією, стосовно осіб, які не є високопосадовцями.

Слідчі Нацполіції здійснюють досудове розслідування корупційних злочинів у решті випадків, а саме коли такі злочини не належать до підслідності жодного іншого правоохоронного органу.

Наприклад, корупційні злочини, вчинені службовими особами органів виконавчої влади, які не є правоохоронцями, якщо сума збитків менша за 500 прожиткових мінімумів для працездатної особи.

Служба безпеки України (СБУ)

Державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України. Він проводить оперативно-розшукову діяльність, у тому числі й у корупційних злочинах.

СБУ може здійснювати розслідування у справах про зловживання владою або службовим становищем, якщо цей злочин:

- встановлено під час розслідування злочинів щодо порушення державної таємниці;
- вчинений особою, щодо якої здійснюється досудове розслідування, або іншою особою, якщо вони пов'язані зі злочинами, вчиненими особою, стосовно якої здійснюється досудове розслідування злочинів щодо порушення державної таємниці та не підпадає під підслідність НАБУ.

Органи прокуратури (прокуратура)

Прокуратура, відповідно до Закону України “Про прокуратуру”, здійснює процесуальне керівництво досудовим розслідуванням та підтримує обвинувачення в судах у справах Нацполіції, ДБР і СБУ.

Рівень 3 — Притягнення до відповідальності

Спеціалізованим антикорупційним органом можна вважати Вищий антикорупційний суд. Залучені – загальні місцеві суди, окружні адміністративні суди, загальні та адміністративні апеляційні суди, а також Верховний Суд.

Вищий антикорупційний суд (ВАКС)

У червні 2018 року було прийнято спеціальний Закон “Про Вищий антикорупційний суд”, ВАКС розпочав свою роботу через рік після прийняття закону, а саме 5 вересня 2019 року.

ВАКС є вищим спеціалізованим судом у системі судоустрою України. Він здійснює розгляд проваджень про корупційні злочини, які розслідувало НАБУ, а також судовий контроль за діяльністю НАБУ через слідчих суддів. ВАКС ухвалює рішення як суд першої та апеляційної інстанцій. Він також здійснює апеляційний перегляд проваджень про корупційні злочини, ухвалені іншими судами до створення ВАКС.

Загальні місцеві суди. Окружні адміністративні суди. Загальні та адміністративні апеляційні суди. Верховний Суд

Загальні місцеві суди розглядають справи за адміністративними протоколами, складеними НАЗК та Нацполіцією; кримінальні провадження про корупційні злочини, які розслідували Національна поліція, ДБР, СБУ; справи про притягнення до цивільно-правової відповідальності.

Окружні адміністративні суди розглядають справи щодо визнання незаконними нормативно-правових актів, рішень, виданих із порушенням вимог антикорупційного законодавства.

Загальні та адміністративні апеляційні суди здійснюють перегляд рішень місцевих судів у кримінальних і цивільних справах та в рамках адміністративного судочинства відповідно.

Верховний Суд здійснює перегляд рішень апеляційних загальних і адміністративних судів, а також переглядає рішення ВАКС.