

енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифіковано Законом № 1678-VII від 16.09.2014. ULR: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#n2820

ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ НА ПІДСТАВІ ВИКОРИСТАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ

Кузьменко О.В., професор кафедри
теорії та історії права ДВНЗ
«Київський економічний університет
імені Вадима Гетьмана», доктор
юридичних наук, професор

Сучасний соціальний хаос України, в більшості випадків пов'язаний з корупційними схемами державного масштабу, котрі беруть свій початок у бюрократичних відносинах та здатності українського суспільства спокійно сприймати корупційні правила і приймати в них участь задля отримання будь яких послуг чи благ. Тобто існування двох стимулюючих сторін з відповідними характеристиками: бажання дати та бажання взяти, породжує наявність процвітаючої сучасної української корупції. Так як існуюче законодавство створює умови для людини, що не дають можливості у законний спосіб отримати те, що необхідно, в той же час запровадження двояких норм, що затверджують певний перелік прав і обов'язків, а також відсутність відповідальності (або безкарність чи вибірковість) за неправомірні рішення провокує корупційну запоруку. В свідомості основних верств узагальнена позиція, що корупційні злочини не наносять шкоди суспільству, тому в більшості випадків соціальні групи обирають корупційні шляхи вирішення тих чи інших повсякденних проблем. Звикання та розповсюдженість корупції приводить до її сприйняття на побутовому рівні, навіть при умові що особа в психологічному плані розуміє, що це неправильно, не в змозі перебороти у собі конформістську схильність і вчинити не так, як це робить решта. Це вже настільки вплелось в життєвий обіг, що перетворилося у національну традицію.

До проявів корупції сьогодні в Україні схильний будь-який службовець, що володіє владою щодо розподілу певних ресурсів та

надання адміністративних послуг на свій розсуд (чиновник, депутат, суддя, поліціант, вчитель, лікар тощо). Саме тому основною прерогативою держави є стримування бажань власних громадян протидіяти корупції не тільки ідеологічними і виховними методами, а й репресивними — у рамках закону.

На побутовому рівні корупція — це зловживання владою, перевищення посадових повноважень для власного збагачення. В найбільш пагубному змісті, це система відносин, яка допомагає власникам капіталу купувати все — пільги, вплив, закони, рішення на свою користь, заступництво законодавчої, виконавчої та судової влади.

У міжнародному праві, а саме у Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, який був прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 17 грудня 1979 р., корупція трактується як «...скоєння певних дій при виконанні обов'язків, або у зв'язку з цими обов'язками в результаті прийнятих подарунків, обіцянок чи стимулів, чи їх незаконне одержання всякий раз, коли має місце така дія або бездіяльність» [1].

Спеціалісти Міжнародного фонду ІНДЕМ: «...під корупцією... розуміють ситуацію, коли посадова особа приймає протиправне рішення... з якого отримує вигоду деяка інша сторона,... а посадова особа, у свою чергу, отримує незаконну винагороду від цієї сторони». Аналогічне за змістом визначення корупції подано й у Конвенції про кримінальну відповідальність за корупцію, що була прийнята на 103-й сесії Комітету Міністрів Ради Європи 4 листопада 1998 р. [2].

Складність розуміння і визначення феномену корупції певною мірою зумовлена поєднанням біполярних політичних, правових, економічних, соціальних і психологічних чинників, про що свідчать результати численних досліджень останніх років.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції», корупція — це використання особою наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих

їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей. З цього приводу необхідно зауважити, що дане визначення дуже сильно криміналізоване, законодавець не згадує порушення пов'язані з корупцією, за вчинення яких, в переважній більшості, настає адміністративна, дисциплінарна, цивільно-правова відповідальність. І які спонукають та є реальною загрозою щодо зародження корупційних злочинів.

В Угоді про асоціацію визначено, що сторони співробітничать у боротьбі з кримінальною та незаконною організованою чи іншою діяльністю, а також з метою її попередження.

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; б) контрабанда товарів; с) економічні злочини, зокрема злочини у сфері оподаткування; d) корупція як у приватному, так і в державному секторі; е) підробка документів; f) кіберзлочинність.

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 необхідності, обмін персоналом; d) питань, пов'язаних із захистом свідків та жертв.

Водночас при виконанні визначених принципів потрібно враховувати особливості існування корупції в Україні. Корупція в Україні існує в декількох проявах. Можна виокремити як побутову так і ділову корупцію. Побутова корупція як ракова пухлина поступово з'їдає суспільство, так як пов'язана з повсякденним життям пересічних громадян і породжується взаємодією їх з державними службовцями, наділеними владою щодо задоволення потреб приватного життя — здоров'я, освіти, відпочинок, житло тощо. Яскравим проявом є різні подарунки від громадян і послуги посадовим особам і членам їх сімей. До цієї категорії також відноситься кумівство у сфері публічного управління, яке за сучасним законодавством не визначено корупцією.

Ділова корупція виникає при взаємодії влади і бізнесу і пов'язана з господарською, підприємницькою діяльністю фізичних та юридичних осіб. Вона породжується бажанням однієї сторони отримати будь-які матеріальні блага чи переваги, котрі в установленому порядку для неї недоступні, і прагненням з іншого боку до особистого збагачення за чужий рахунок. Наприклад, у разі господарської суперечки, сторони можуть прагнути заручитися підтримкою судді з метою винесення ухвали в свою користь. Підприємці скаржаться, що їм доводиться стикатися з цілою ордою здирників, і найчастіше ухилитися від вступу в корупційну оборудку їм не вдається. Розвиток корупції пов'язаний також з правовим статусом державного службовця. Відповідно, сьогодні майже не розроблено та не запроваджено постулатів уявлення про службову солідарність, слабка психологічна підготовка цієї категорії осіб, яка не дозволяє протистояти спокусі власного підкупу, зайвий конформізм у взаєминах з безпосереднім керівником, який не веде належної боротьби з корупцією, тому що не наділений обов'язком колективної відповідальності за виявлені корупційні злочини або порушення пов'язані з корупцією, відсутність життєвих навичок щодо подолання складних службових і особистих проблем, не вироблена та не запроваджена психологія прийняття та виконання рішення, виходячи з норм закону, моралі та соціальної справедливості, не вироблена стійка відсутність бажання отримувати за свою роботу неправомірну вигоду і будь-яких інших пільг та послуг.

Сьогодні набирає загрозливі оберти в Україні така форма корупції як політична корупція, котра здійснюється правлячою елітою для захоплення і утримання влади, нейтралізації політичних конкурентів шляхом зовні легітимного, а фактично незаконного заволодіння державними ресурсами для їх використання на власні політичні цілі під майбутні «дивіденди». Форми такої корупції: лобізм, протекціонізм, вигідне призначення на державні посади, інвестування комерційних структур за рахунок держбюджету, керівництво державними службовцями, комерційними структурами через призначення в них своїх родичів, близьких, створення акціонерних компаній на базі державних підприємств, надання пільг, переваг, виключень із загальних правил для «своїх» фірм і компаній, переведення держмайна в акціонерні товариства, келійне

проведення приватизації (прикладом може бути приватизація ОАО «Одеський припортовий завод»), фіктивне банкрутство, навчання дітей за кордоном за рахунок спонсорів тощо.

В Україні немає такої сфери життєдіяльності суспільства, в якій не існувала б корупція. Вона становить значну загрозу демократії, реалізації принципу верховенства права, становленню і розвитку громадянського суспільства. Цим явищем пронизана уся сфера суспільного життя. Станом на сьогодні існує реальна невідповідність між величезними можливостями країни та умовами, в яких проживає населення.

Разом з тим, сьогодні в Україні однією репресією з корупцією поборотися неможливо. Подолати дане явище необхідно шляхом запровадження комплексних соціальних реформ, в результаті яких жити чесно і справедливо стане вигідно для суспільства. А доки це не вигідно, всі новостворені інститути влади будуть пробуксовувати на місці. Першим завданням в протидії цьому явищу є зміна менталітету українців до корупції, добровільне надання неправомірної вигоди корупціонерам. Результати численних науково-прикладних досліджень показують, що держава без активної участі як самих громадян, так і інститутів громадянського суспільства в поодиночку знизити рівень корупції не може, та й навряд чи це в принципі можливо. Для цього необхідно запроваджувати комплекс заходів, спрямований на стимулювання розуміння в суспільстві корупції не як норми життя, а як недопустимого й кричущого явища. Розроблення та запровадження механізмів антикорупційної культури громадян є однією з основних постулатів щодо протидії корупції. Саме свідоме запровадження в маси правової культури громадян в значній мірі вплине на свавілля тих, хто здійснює владу. Це можливо реалізовувати через постійні навчальні семінари у школах, навчальних закладах, видання статей та роликів у засобах масової інформації, мотивувальні приклади, нажаль, ця робота сьогодні обмежується двома, трьома рекламними білбордами у містах.

Розвиток громадської антикорупційної ініціативи стане належним засобом у протидії корупції негативному явищу в Україні. Сьогодні в Україні громадськість має цілу низку способів для участі у формуванні і реалізації державної антикорупційної політики: створені та діють консультаційно-дорадчі органи, до складу яких

увійшли представники громадськості; громадськість широко взаємодіє з донорами, які надають кошти на впровадження реформ і здатні певним чином тиснути на українську владу тощо. За даними Міністерства юстиції в Україні сьогодні зареєстровано більше 130 громадських організацій, які так чи інакше задекларують свої наміри боротися з корупцією, близько 350 об'єднань громадян, що ставлять завдання захист громадських прав та свобод, та біля 30 організацій, одним із завдань яких є сприяння реалізації процесу люстрації в Україні. Новітньою ознакою таких організацій є те, що вони створюються не лише в Києві, а й в регіонах. Але недосконалість законодавства щодо визначення прав та обов'язків громадських організацій, бажання активістів заробити на своїй діяльності, а також переслідування особистих та політичних цілей громадськістю грають негативну роль у сприйнятті суспільством діяльності громадських організацій. Важливою проблемою у діяльності антикорупційних громадських організацій є небажання влади залучати громадськість до участі в формуванні державної антикорупційної політики, яке поєднує у собі опір як органів в цілому, так і їх керівників; відсутність політичної волі та однаростності при ухваленні важливих рішень. Поряд з цим самі громадські організації також нарікають на неможливість існування організацій виключно за рахунок власних коштів — вони здійснюють свою діяльність переважно за кошти національних та міжнародних донорів, що створює їх залежність, вибірковість та підпорядкованість у власних діях.

Разом з тим, держава на протязі останніх років активно вводить механізми запобігання корупції, шляхом запровадження антикорупційного законодавства та системи антикорупційних державних органів. Ідеться про закони України, спрямовані на протидію корупції: «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» № 1699VII; «Про Національне антикорупційне бюро України» № 1698VII; «Про запобігання корупції» № 1700VII (набрав чинності 26 квітня 2015 року); «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів» № 1701VII. Крім того, Указом Президента України № 808/2014 від 14 жовтня 2014 року створено Національну раду з питань антикорупційної політики як дорадчий орган при

Президентів України, діяльність якого спрямована на повноцінне й ефективне виконання ним своїх конституційних повноважень у зазначеній сфері.

Антикорупційною стратегією охоплені всі ключові сегменти правовідносин, котрі виникають як під час професійної діяльності з протидії корупції уповноважених на це державних (зокрема правоохоронних) органів, так і під час заходів, спрямованих на реалізацію превенції (тобто запобігання злочинності та корупції).

Законодавством України запроваджено систему спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції: органи прокуратури, Національна поліція України, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції.

На жаль, до даного переліку не включено Службу Безпеки України, хоча відповідно до ст. 2 Закону України «Про Службу безпеки України» до завдань Служби безпеки України входить попередження, виявлення, припинення та розкриття організованої злочинної діяльності та корупції у сфері управління і економіки.

Новим Законом України «Про запобігання корупції», який набрав чинності 26 квітня 2015 року, створено Національне агентство з питань запобігання корупції. Як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом агентство забезпечує формування та реалізацію державної антикорупційної політики, є відповідальним перед Верховною Радою України і підконтрольне їй та підзвітне Кабінету Міністрів України. Громадський контроль за його діяльністю забезпечує Громадська рада при Національному агентстві, яка згідно з вимогами статті 14 вказаного закону утворюється та формується Кабінетом Міністрів України з 15 осіб за результатами конкурсу. Громадська рада заслуховує інформацію про виконання планів і завдань Національного агентства, затверджує щорічні звіти про його діяльність, надає висновки за результатами експертизи його проектів, делегує для участі в засіданнях Національного агентства свого представника з правом дорадчого голосу.

Значною перепорою на шляху протидії корупції, в діяльності Національного агентства з запобігання корупції є створення завад у її роботі, а саме: неналежна матеріально-технічної база, неукомплектованість штату, відсутність територіальних органів

управління, відсутність підтримки з боку Кабінету Міністрів України, конфлікти з Міністерством юстиції України, затягування процесу обрання п'ятого члена Національного агентства з питань запобігання корупції тощо.

Неодноразовими були випадки затягування процесу реєстрації нормативно-правових актів, прийнятих Національним агентством з питань запобігання корупції, що значно ускладнювало роботу агентства. Так, тривалим і складним був процес погодження тексту документа, яким регламентується порядок проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (13 лютого 2017 р. Міністерство юстиції України нарешті зареєструвало відповідне рішення Національного агентства з питань запобігання корупції «Про затвердження Порядку проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» від 10 лютого 2017 р. №56).

Національне антикорупційне бюро України — це правоохоронний орган України, який має широкі повноваження у сфері попередження, виявлення, припинення та розкриття корупційних злочинів, вчинених вищими посадовими особами, а також запобігання вчиненню нових.

Національне антикорупційне бюро України було створено на підставі прийняття Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року. Такий досвід є новим для нашої країни. Подібні структури існують у США, Польщі, Франції, Сінгапурі, Ізраїлі, Індії. Завданням Національного антикорупційного бюро України є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, вчиненими вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і становлять загрозу національній безпеці.

Контроль за діяльністю Національного бюро здійснюється лише комітетом Верховної Ради України, до предмету відання якого відноситься боротьба з корупцією. Крім того, Директор Національного бюро інформує Президента України, Верховну Раду України та Кабінет Міністрів України з основних питань діяльності Національного бюро та його підрозділів про виконання покладених завдань, в т.ч. і додержання законодавства, прав і свобод громадян.

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності

Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції» № 198-VIII від 12 лютого 2015 року внесено зміни до Закону України «Про прокуратуру». Відповідно до вищезгаданого Закону у Генеральній прокуратурі України утворена (на правах структурного підрозділу) Спеціалізована антикорупційна прокуратура, на яку покладаються такі функції: 1) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування, яке здійснюється Національним антикорупційним бюро України; 2) підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях; 3) представництво інтересів громадянина або держави в суді і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

У відповідності до ст. 8 Закону України «Про прокуратуру» функцію здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України здійснює виключно Спеціалізована антикорупційна прокуратура. Не дивлячись на те, що керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури є одночасно і заступником Генерального прокурора України, законодавці практично вивели його із підпорядкування останньому, чим фактично створили сприятливі умови для зрощування Національним антикорупційним бюро України і Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та, як наслідок, — їх повної безконтрольності.

Так, попри те, що у відповідності до ч.5 ст. 36 Кримінального процесуального кодексу України вищестоящі прокурори мають право своєю вмотивованою постановою доручити здійснення досудового розслідування будь-якого кримінального провадження іншому органу досудового розслідування у разі його неефективності, разом з тим, ця ж норма забороняє навіть Генеральному прокурору України доручати здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень, підслідних Національному антикорупційному бюро України, іншим органам досудового розслідування. Тобто, цим фактично дозволено детективам Національного антикорупційного бюро України проводити досудове розслідування по підслідним їм справах, а точніше — по будь-яким справах, які вони прийняли до свого провадження, не тільки неефективно, а й на свій розсуд, також і

упереджено, з порушенням норм процесуального законодавства та прав громадян, що вступає в протиріччя із основними засадами кримінального провадження, перерахованими в ст. 7 Кримінального процесуального кодексу України, у тому числі верховенства права, а відповідно і презумпції невинуватості, законності, рівності всіх перед законом і судом, забезпечення прав і свобод та особистої недоторканності тощо.

Абсолютно неприйнятним та таким, що суперечить взагалі самій суті прокурорського нагляду за додержанням законів під час досудового розслідування у формі процесуального керівництва, є також положення вищезазначеної статті Кримінального процесуального кодексу України і про те, що детективи Національного антикорупційного бюро України, «з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів, які віднесені до його підслідності, за рішенням Директора Національного антикорупційного бюро України (що є абсолютно юридично не виваженим) та за погодженням із прокурором Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (тобто, будь-яким і не обов'язково її керівником) можуть також розслідувати злочини, які віднесені до підслідності слідчих інших органів». Важливим в цьому сенсі є і той факт, що ні в Законі України «Про Національне антикорупційне бюро», ні в Законі України «Про прокуратуру» немає положень, які б закріплювали конкретну відповідальність тих же керівників Національного антикорупційного бюро України і Спеціалізованої антикорупційної прокуратури за недодержання вимог законодавства, в т.ч. і про захист прав і свобод громадян, чи порушення ними своїх професійних обов'язків, що теж в сукупності може сформувати у них почуття безвідповідальності.

Отже, слідчі державні органи не можуть користуватися повною незалежністю, що передбачає обмеження прав осіб. Незалежність таких інституцій проявляється в їх деполітизації. Яка націлена на підвищення рівня організаційної і операційної автономії, гарантованої інституційними та юридичними механізмами, спрямованими на попередження неправомірного політичного втручання. В міжнародній практиці органи протидії корупції залежать та є підзвітними певній владі, або мають конституційний статус, прирівняний статусу омбудсмена або судових органів.

Список використаної літератури:

1. Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку// Организация Объединенных Наций. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Тридцать четвертая сессия. Дополнение № 46 (A/34/46). С. 238-240.
2. Международная защита прав и свобод человека [Текст] : Сборник документов / сост., вступ. ст. Г. М. Мелков ; ред. Л. А. Могусева. М.: Юридическая литература, 1990. 672 с. — 362 с.

ДОГОВІР КОНЦЕСІЇ ЯК ВАРІАНТ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА НА РІВНІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Макаренко А.В., доцент кафедри
теорії та історії права ДВНЗ
«Київський національний
економічний університет імені Вадима
Гетьмана», кандидат юридичних наук

Питання взаємодії органів місцевого самоврядування та приватних інвесторів потребує подальшого дослідження та удосконалення. Останнім часом актуальності набули дискусії довкола державно-приватного партнерства, його ролі у розвитку занедбаних галузей господарської діяльності, впливу його механізмів на покращення співпраці між державою та інвестором. Одним з різновидів державно-приватного партнерства називають концесійну діяльність[3].

Державно-приватне партнерство є ефективним та перспективним інструментом економічного й соціального розвитку на регіональному та місцевому рівні, засобом залучення коштів у проекти, де державні й місцеві органи влади намагаються зберегти контроль та налагодити співпрацю з інвесторами. Під час такого співробітництва між державою й суб'єктами господарювання досягаються позитивні результати [3].

Концесійна діяльність здійснюється на підставі концесійного договору — договору, відповідно до якого уповноважений орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування (концесіодавець) надає на платній та строковій основі суб'єкту