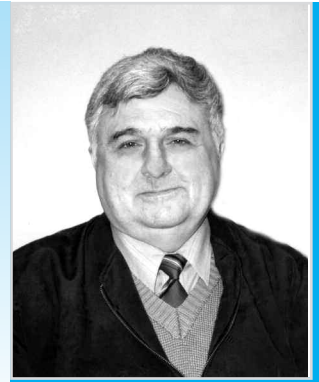


В'ячеслав Дедекаєв,
доктор економічних наук, професор,
головний науковий співробітник
Національного університету ДПС України,
радник ДПС України 1-го рангу



Етапи та «результативність» протидії корупції в Україні

Протидія такому соціально-економічному феномену, як корупція, ведеться протягом усіх років існування незалежної України. Але й дотепер, на жаль, подолати це явище не вдалося, незважаючи на активні зусилля законодавчих, виконавчих гілок державної влади та правоохоронних органів. Проведемо систематизацію етапів боротьби з корупцією в Україні.

Перший період – ідеологічний (1991-й – перша половина 1994 р.). На цьому етапі відбулося формування проблеми боротьби з корупцією та введення її до рангу актуальної. Одночасно йшли процеси розгалуження корупційної червоточини у сприятливому середовищі бездумного занурення у ринкову прірву, маревної демократії, правового безмежжя, політичного панування натовпу та гасел.

За таких умов частина українських чиновників не змогла втриматися від спокуси збагачення за рахунок народу. У 1992 р. в комерційних структурах виявлено 1182 злочини, з них половина – розкрадання фінансових ресурсів, 163 випадки хабарництва [1, с. 40]. У 1993 р. відбувся відтік у тень 25 млрд. грн. (за нинішніми розрахунками) державних коштів. У першому півріччі 1994 року було викрито декілька хабарників, але не засуджено жодного з них.

Корупцію як соціально-економічне явище, що загрожує суспільству, засудили у той період народні депутати України першого демократичного скликання Верховної Ради В'ячеслав Чорновіл, Степан Хмара, Лариса Скорик, Григорій Омельченко, Іван Білас та інші. На цих проблемах наголошував у своїх промовах і перший Президент незалежної України Леонід Кравчук. Проте все залишилося на рівні декларацій. Утім, це також боротьба – ідеологічна.

Другий період – лобова атака на корупцію (друге півріччя 1994-го – 1995 р.). Після обрання Президентом України Леонід Кучма здійснив кадрове зміцнення керівного складу МВС України. Вже в другому півріччі 1994 р. за зв'язки із злочинним світом майже 200 співробітників міліції було притягнуто до кримінальної відповідальності.

Для цього періоду характерне застосування окремих адміністративно-командних методів безпосередньої боротьби з корупцією. Президент України підписує Укази «Питання боротьби з корупцією та іншими злочинами у сфері економіки», «Про невідкладні заходи щодо посилення боротьби із злочинністю». Приймається Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю». Був кинутий виклик тіньовій владі з намаганням одним ударом покінчити з корупцією.

У кінці липня 1994 р. в Україні створили 200 слідчо-оперативних груп із працівників Генпрокуратури, МВС, СБУ для розслідування особливо складних злочинів у сфері економіки. Проте, як пізніше з'ясувалося, резервів для їх створення не було. У багатьох районах країни працювало по одному слідчому при 10–12 вакантних місцях.

Слід зазначити, що тодішні укази Президента спрямовувалися в минуле. У них йшлося про відомі факти хабарництва, зловживання службовим становищем, мафіозності й лобізму серед українських чиновників. А треба було переглянути всі зупинені справи стосовно депутатів різних рівнів, керівного складу міністерств і відомств, бо, наприклад, тільки серед народних обранців на той час налічувалося 500 порушників закону.

На жаль, лобова атака на корупцію захлинулася. Для масштабнішої роботи не вистачало резервів. За пропозицією МВС України, Кабінетом Міністрів додатково виділено 22 тисячі штатних одиниць. Визначалася тенденція екстенсивного шляху боротьби з корупцією: на збільшення її обсягів збільшувалася чисельність правоохоронців.

У 1995 р. було направлено до суду 6738 справ щодо розкрадання, 828 – щодо хабарництва, 4691 – щодо незаконних операцій з валютою [2, с. 12].

Аналіз боротьби з корупцією в ті часи показав, що її подолати окремими заходами неможливо – потрібен комплексний підхід, що передбачає прийняття комплексів нормативних документів, реструктуризацію правоохоронних органів, координацію їх діяльності на державному рівні. Саме такими заходами і відзначився наступний етап протидії корупції.

Третій період – координація зусиль проти корупції (1996–2000 рр.). У цей період було ухвалено ряд програмних державних нормативних актів: закони України «Про боротьбу з корупцією», «Про концепцію національної безпеки України», «Про Національну програму боротьби з корупцією», «Про незадовільний стан виконання заходів щодо боротьби із злочинністю». Оновлено Координаційний комітет по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю при Президентові України, створено підрозділи боротьби з організованою злочинністю в системі МВС, СБУ (управління «К»), державну податкову адміністрацію, податкову міліцію, а в її складі – відділ боротьби з корупцією. 24 квітня 1997 р. Президент України підписав Указ «Про створення Національного бюро розслідувань України». НБРУ планувалося створити для посилення боротьби з організованою злочинністю у всіх її проявах, особливо з корупцією посадових осіб і мафіозними угрупованнями. Проте Верховна Рада України наклала вето на цей Указ.

У 1997 р. проведено операцію «Чисті руки» під керівництвом Президента України. Але подолати корупцію так і не вдалося. Річ у тім, що всі ці заходи були спрямовані на подолання наслідків, а не причин виникнення корупції. І зрозуміло чому – явище корупції було ще недостатньо вивчено.

На причини розвитку корупції вказав тодішній міністр внутрішніх справ України Юрій Кравченко. На засіданні колегії УМВС у Львівській області та облдержадміністрації (червень 1998 р.) він відзначив, що МВС України змінило ідеологію боротьби із злочинністю: відтепер правоохоронці намагаються ліквідувати економічне підґрунтя організованої злочинності та корупції [3, с. 3].

Уже починаючи з 1998 року, у практичній протидії корупції посилюється комплексність і застосування методології системного підходу. Наприклад, щороку на лютневих розширених засіданнях Координаційного комітету по боротьбі з корупцією виступав Президент України.

Приймаються плани невідкладних скоординованих дій державних і правоохоронних органів щодо зміцнення законності та правопорядку в країні. Створено Урядову робочу групу для відслідковування процесів тінзації економіки і розробки пропозицій щодо їх припинення. Удосконалюється законодавча база. Урядом України на чолі з Прем'єр Міністром України Віктором Ющенком підготовлено Програму економічного розвитку України, де зазначалося, що Уряд розгортає наступ на корумповані злочинні зв'язки в державних органах. Правовою основою боротьби стали: Указ Президента України від 24.04.98 р. № 367 «Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998–2005 роки», Постанова Кабінету Міністрів України від 3.08.2000 р. № 1050 «Про план заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією на 2000 рік».

Удосконалюється механізм притягнення до відповідальності державних службовців за неналежне виконання обов'язків, для чого вносяться зміни до Постанови Кабінету Міністрів від 4.03.1995 р. № 160 «Про затвердження порядку проведення службового розслідування». У листопаді 1999 р. Україна разом із членами Ради Європи підписала Цивільну конвенцію проти корупції. У країні формується міжгалузєва організаційно-правова ієрархічна детермінована система боротьби з тіншовим сектором економіки і корупцією.

Утім, незважаючи на вжиті заходи, подолати, принаймні частково, корупцію не вдалося.

Четвертий період – псевдопротидія корупції (2001–2004 рр.). На цьому етапі явно відслідковується класова диференціація суспільства. Утворилося три класи: дуже багаті, середній клас і бідні. Дуже багаті створили свої капітали за рахунок як прибутків від підприємницької діяльності, так і тіншових доходів, у тому числі отриманих завдяки корупції.

Нагадаємо, що великий капітал в Україні у своєму розвитку пройшов кілька фаз. Дослідники економічних процесів зазначають, що спочатку наші підприємства в умовах економічної кризи й слабкості державної системи мали тіншовий характер. Великі гроші «зароблялися» на базі трейдерської діяльності (нееквівалентна торгівля енергоресурсами та металом) і в банківській сфері (фінансові спекуляції). Відтак на початку 2000 р. в Україні виникли ознаки формування корупційних кланів. У підприємців з'явилися великі капітали, які, зокрема, використовувалися на підкуп верхівки влади України і

навіть Президента України. Тому влада тільки робила вигляд протидії корупції, бо насправді сама була корумпованою.

Ситуація в Україні стала небезпечною для суспільства, оскільки вона була скерована на максимальне використання можливостей для особистого збагачення суб'єктів корупції через помилки, допущені під час реформування економіки. Злочинні елементи вже закріпилися і стали посідати провідні місця в економіці з метою переходу в майбутньому до політики. У країні сформувалася стійка корумпована система влади від Президента України до голови сільради. Такі думки, зокрема, були висловлені учасниками круглого столу «Кучма і «кучмізм» як явище», що відбувся 6 травня 2005 р. у Києві [4, с. 6].

Розквіт корупції в Україні за десятиліття (1994–2004 рр.) вплинув на її економічні показники. Як констатував Віктор Ющенко, нова влада отримала у спадок 5 млрд. грн. сумнівно нарахованого ПДВ, 5 млрд. грн. втрат від скасування платежів із митного оформлення і близько 7 млрд. грн. втрат через неналежну сплату податків.

Бюджет 2003–2004 рр. ознаменувався практично некерованим процесом покриття витрат, ускладненням підтримки платіжного і товарного балансів. І нинішній владі довелося наводити у всьому цьому лад [5, с. 2].

П'ятий період – загальнонародна боротьба з корупцією (2005 р. – дотепер). На початку цього періоду відбулася повна заміна Кабінету Міністрів і Президента України, голів обласних і частково районних державних адміністрацій. Зрушив із місця процес розслідування корумпованих справ державних службовців. Новообраний Президент України В.Ющенко обіцяв: «Ми знищимо систему корупції у країні, виведемо економіку з тіні» [6, с. 3].

На думку Генерального прокурора України Олександра Медведька, протидія корупції та злочинності на національному рівні – це комплексна проблема, розв'язання якої потребує консолідації дій законодавчої і виконавчої влади, правоохоронної системи й українського суспільства в цілому [7, с. 5].

У Програмі Уряду «Назустріч людям» є окремий розділ «Подолання корупції» [8, с. 1], що свідчить про розуміння проблеми та намагання боротися з нею. Ще на початку 2006 р. Президент України вніс до Верховної Ради пакет антикорупційних законів, прийняв низку відповідних указів, зокрема затвердив Концепцію по боротьбі з корупцією. Але належних кроків у цьому напрямі з боку парламенту не було зроблено. Саме політична корупція і стала однією з причин політичної кризи. У серпні 2007 р. були оприлюднені 10 антикорупційних ініціатив Президента України, прийнято План заходів щодо реалізації Концепції протидії корупції в Україні «На шляху до доброчесності» до 2010 р. Вирішено до системи протидії корупції залучити такий важіль, як потенціал громадських організацій і рухів. Це впливає з рекомендацій впливових міжнародних організацій. Наприклад, згідно із міжнародними рекомендаціями Стамбульського плану дій, Україна повинна зміцнити співробітництво з громадянським суспільством у сфері боротьби з явищем корупції, посилити моніторинг у громадянському суспільстві, розширити можливості для навчання і проведення досліджень у цій галузі.

У лютому 2007 р. Меморандум про створення Антикорупційного фронту підписали керівники Комітету по боротьбі з корупцією, Комітету протидії корупції та ор-

ганізованій злочинності, Антикорупційного комітету, Київської міської організації спілки української молоді. У структурі Міністерства юстиції України створено Інститут Урядового уповноваженого по боротьбі з корупцією та відповідальний секретаріат, що забезпечує його діяльність.

Слід зазначити, що адміністративними органами України вжито низку організаційних і практичних заходів, спрямованих на забезпечення належного контролю за виконанням антикорупційного законодавства та посилення протидії корупції. Лише в першому півріччі 2008 року завершено розслідування та направлено до суду понад 1 тис. кримінальних справ про злочини з ознаками корупції. До кримінальної відповідальності за вчинення таких злочинів притягнуто майже 400 державних службовців, понад 300 службових осіб органів місцевого самоврядування, більш ніж 100 депутатів районного рівня та близько 20 працівників обласних державних адміністрацій. На розгляд суду з обвинувачувальним висновком спрямовано 798 кримінальних справ щодо одержання хабара, а також понад 1400 протоколів про корупційні діяння. Судами розглянуто понад 1300 таких протоколів, за якими понад 1250 осіб визнані винними у скоєнні правопорушень і оштрафовані [9, с. 5].

Однак попри вжиті адміністративні заходи подолати корупцію в Україні не вдалося. У рейтингу корупційності, що складений Всесвітньою комісією з протидії корупції «Трансперенсі Інтернешнл», серед 180 держав Україна посіла 118 місце. На думку міністра юстиції України Миколи Оніщука, головною причиною такого становища є відсутність політичної волі у вищого владного керівництва держави; тому й боротьба, що велась із корупцією, реально не стала одним із національних пріоритетів у внутрішній політиці. А неефективність нормативно-правових актів, що діють у цій сфері, зумовлена насамперед неправильно обраною ідеологією боротьби, яка реалізовувалась винятково репресивними методами. Успішність подолання корупції залежить від того, чи існує система заходів, спрямованих на запобігання їй [10, с. 6].

Створення системи протидії корупції потребує, *поперше*, подальшого вдосконалення нормативно-правової бази. Ідеться про необхідність негайного прийняття Верховною Радою України проектів законів, зокрема «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень», «Про засади запобігання та протидії корупції в Україні», «Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України», «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій Ук-

раїни», «Про внесення змін до Закону України «Про статус суддів», «Про внесення змін до Закону України «Про Вищу раду юстиції», «Про державну службу розслідувань України» та ін.

У рішенні Ради національної безпеки і оборони України від 31 жовтня 2008 р. «Про стан протидії корупції в Україні» констатується, що дотепер не створено належної законодавчої бази для більш ефективної протидії корупції, невирішеними залишаються питання посилення відповідальності за корупційні діяння, обмеження імунітету, інституційного забезпечення протидії корупції, впровадження судової реформи [11, с. 12].

По-друге, необхідно провести реорганізацію деяких структур правоохоронних органів: Державної митної служби, Кримінальної юстиції, судової системи, Міністерства внутрішніх справ та Служби безпеки України.

По-третє, слід створити державний міжгалузевий антикорупційний орган, обов'язком якого має бути моніторинг майнового стану державних службовців та осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Систематичний аналіз видатків найвищих державних чиновників, порівняння їх обсягів із задекларованими доходами стане дієвим засобом запобігання корупційним діянням.

1. Камлик М.І., Сміян Л.С. Кримінологічний аналіз економічної злочинності в Україні // Злочинність в Україні. – 1994. – № 2. – С. 38–51.
2. Дедекаєв В.А. Економічна злочинність – небезпека № 1 // Діло. – 1996. – № 78. – С. 12.
3. Дедекаєв В.А. Тіньова економіка – шлях у нікуди // Міліцейський кур'єр. – 1998. – № 36. – С. 3.
4. Кучма і «кучмізм» як явище. Експерти «Дня» про політичне десятиріччя (1994–2004) // День. – 2005. – № 79. – С. 6–8.
5. Економіка готова до секторальних реформ // Урядовий кур'єр. – 2006. – № 43. – С. 2.
6. Ющенко В. Ми починаємо нову сторінку української історії // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 13. – С. 3.
7. Медведько О. Захист від злочинності та корупції – державний пріоритет // Урядовий кур'єр. – 2007. – № 175. – С. 5.
8. «Назустріч людям». Програма діяльності Кабінету Міністрів України // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 26. – С. 6–12.
9. Медведько О. Боротьба з корупцією: не імітувати, а діяти // Урядовий кур'єр. – 2008. – № 179. – С. 5.
10. Оніщук М. Ми повинні формувати антикорупційну свідомість суспільства // Урядовий кур'єр. – 2008. – № 42. – С. 6.
11. Про стан корупції в Україні. Рішення Ради національної безпеки і оборони від 31 жовтня 2008 р. // Урядовий кур'єр. – 2008. – № 226. – С. 12.

Веб-проект
Інституту трансформації суспільства
Вибори в Україні: народ має знати правду
www.vybory.osp-ua.info