

СУЧАСНИЙ СТАН АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РОЗУМІННЯ КОРУПЦІЇ, ЇЇ СОЦІАЛЬНОЇ СУТНОСТІ ЯК ОБ'ЄКТА ВПЛИВУ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ

Викладено узагальнення щодо історичної оцінки проявів корупції, тенденції, характерні для різних епох, розглянуто питання соціально-економічних наслідків корупції в сучасному суспільстві та основні напрями протидії цьому негативному явищу.

Ключові слова: *корупція, прояви, протидія, органи внутрішніх справ, професійна деформація, профілактика.*

Постановка проблеми. Сучасний процес державотворення в Україні зумовлює необхідність дослідження проблем, пов'язаних зі здійсненням цілеспрямованої діяльності державних органів щодо забезпечення законності і правопорядку в країні, охорони прав і свобод людини і громадянина, закріплених Конституцією України. Особливої гостроти набула проблема боротьби з корупцією та іншими правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, які створюють серйозну загрозу формуванню України як демократичної, незалежної та соціальної держави.

Стан дослідження проблеми. Безпосередньому осмисленню корупції як соціального, економічного, політичного, правового явища присвячені роботи відомих учених: В.Б. Аверьянова, О.М. Бандурки, Ю. Бауліна, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Є.В. Курінного, Д.М. Лук'янця, О.Г. Кальмана, Є.В. Немержицького, М.І. Мельника, В.В. Сташиса, А.О. Селіванова, С.Г. Стеценко, О.В. Ткаченко, С.А. Шалгунової, які внесли помітний внесок у вирішення зазначеної проблеми.

Виклад основного матеріалу. Корупція, фундамент якої було закладено ще в далекому минулому, є одним з найпоширеніших негативних соціальних явищ у сучасному світі. Проблема корупції характерна для будь-якої держави, а також для будь-якої міжнародної організації. Ні демократичний, ні тоталітарний режими не змогли подолати це негативне явище. Корупція веде до максимального зниження ефек-

тивності багатьох урядових програм і заходів, економічного занепаду та різкого зниження рівня життя народу багатьох країн світу, невиправдано різкого його розмежування за прибутками та умовами життя тощо. Все це примушує міжнародне співтовариство і його організації шукати правові механізми та шляхи вирішення цієї непростой комплексної проблеми.

Корупція є зворотною стороною діяльності будь-якої централізованої держави, яка претендує на широкий тотальний облік і контроль. Явище корупції відоме з найдавніших часів. Історико-правові дослідження достовірно засвідчують той факт, що корупція існувала у суспільстві завжди з моменту виникнення держави, а отже і утворення державного апарату управління суспільством [1, с. 9]. Слід зазначити, що існують теорії, які заперечують історичний факт корупції. Ці теорії базуються на ідеологічних засадах і оцінюють корупцію як явище, притаманне лише окремим суспільно-економічним формаціям. До них, зокрема, належали радянські політична і юридична доктрини [1, с. 10]. Але численні дослідження вітчизняних та зарубіжних вчених засвідчують те, що корумповані відносини супроводжували державу споконвіків.

Ще у первісному суспільстві плата жерцю або вождю щодо особистої їх допомоги розглядалась як універсальна норма. Ситуація почала змінюватися лише з ускладненням і професіоналізацією державного апарату. Правителі вищого рангу вимагали, щоб підлегли «службовці» задовольнялися лише фіксованою «платнею». Навпаки, чиновники нижчих рангів воліли таємно отримувати від зацікавлених осіб (або вимагати в них) додаткову плату за виконання своїх службових обов'язків [2, с. 16].

На ранніх етапах античної історії, коли ще не існувало професійних державних чиновників, корупція була майже відсутня. Це явище набуло поширення лише в епоху занепаду античності (наприклад, в імператорському Римі), коли з'явилися такі державні чиновники, про яких говорили: «Він приїхав бідним у багату провінцію, а поїхав багатим з бідної провінції». У цей час у римському праві з'явився спеціальний термін «соггупріге», який був синонімом слів «псувати», «підкупувати» і використовувався для позначення будь-яких посадових зловживань [3, с. 57].

Установлено, що там, де влада центрального уряду була слабкою (наприклад, в Європі в епоху раннього середньовіччя), використання службового становища для особистих цілей було нормою. Так, у

середньовічній Росії «підкормлювання» воєвод і привласнення ними плати за розв'язання конфліктів уважалися звичайним доходом служивих людей, поряд із платнею з казни або отриманням маєтків.

І навпаки, чим більш централізованою ставала держава, тим більш суворо вона обмежувала самостійність громадян, провокуючи чиновників до таємного порушення закону на користь підданих, які бажають позбутися суворого нагляду. Показові покарання корумпованих чиновників зазвичай не давали жодного результату, тому що на їх місці з'являлися інші хабарники. Оскільки в центрального уряду, як правило, не було можливостей для тотального контролю за діяльністю чиновників, він задовольнявся підтриманням певної «терпимої норми» корупції, припиняючи лише занадто небезпечні її вияви.

Аналіз свідчить, що найбільш яскраво ця помірна терпимість до корупції помітна в суспільствах азійського способу життя. У країнах доколоніального Сходу, з одного боку, правителі претендували на загальний «облік і контроль», а з іншого – постійно нарікали на жадібність чиновників, які плутають власну кишеню з державною скарбницею. Саме у східному суспільстві з'являються перші дослідження корупції. Так, автор «Артхашастри» виокремлював 40 способів розкрадання державного майна жадібними чиновниками та із сумом констатував, що «...подібно до того, як не можна не сприйняти мед, коли він вже на язичі, так і майно царя не може бути, хоча б незначною мірою, не привласнюватись тими, хто управляє цим майном» [3, с. 53].

У Стародавній Греції в IV–V століттях до нашої ери прояви корупції мали побутовий характер і проявлялись як «псування їжі та питної води». Пізніше корупцією стали називати деякі карані в судовому порядку дії, зокрема зіпсованість моралі, розпусність молоді, розгляд порядку в полісі [4, с. 5].

У «Руській Правді», найвизначнішому збірнику стародавнього права Руси-України, кодифікованого Ярославом Мудрим у XI ст., містилося застереження: не виправдовувати нечесного заради мзди і не віднімати від правдивого правду.

С.В. Максимов вважає, що перша згадка про «посул» як про незаконну винагороду за здійснення офіційних владних повноважень в законодавстві Русі пов'язана з Двінською уставною грамотою 1397–1398 років. Одна із статей грамоти забороняє наміснику відпускати злодія за хабар. Але більшість дослідників історії російського законодавства вважає, що поняття «посул» як хабар визначається вперше у Псковській Судній грамоті (1462–1471 pp.) [5, с. 8–9].

З XV ст. в литовсько-українському праві серед видів злочинів виокремлюють посадові (хабар, розтрата, казнокрадство). Посадові злочини могли супроводжуватися застосуванням тілесних покарань, конфіскацією майна і грошовим штрафом.

На Запорізькій Січі, яка фактично була своєрідним релігійно-військовим орденом, корупцію викорінювали досить жорстко. Правосуддя здійснювалося там відповідно до старовинних звичаїв, словесного права і здорового глузду. Упіймані на крадіжці старшина чи кошовий легко позбувалися своєї посади, а подекуди й життя. Все залежало від обставин злочину та громадської думки стосовно особи злочинця.

Проте корупція завдала надзвичайно великої шкоди Україні в період Руїни та Гетьманщини. Під час виступу гетьмана Івана Мазепи проти Петра Першого полковник Бурляй здав московським військам фортецю Біла Церква за хабар. Сам гетьман Мазепа свого часу отримав гетьманську булаву за допомогою хабара, якого дав московському воєводі Голіцину, тому корупція тієї доби стала однією з причин, чому населення Гетьманщини не повірило в щирість намірів гетьмана і не пішло за ним.

Велику роль у цей та пізніший періоди в протидії хабарництву відіграє громадське правосуддя. З XVI до XX ст. на сільських теренах України діють громадські зборові – копні суди, судді яких складали присягу, що не будуть «лихоїмствувати» (брати хабарі) [6, с. 16–17].

У період правління Івана IV хабарництво, за «Судебником» 1550 року, було визнано кримінальним злочином, за яке передбачалася страта як покарання за «надмірність у хабарах». Та, як зазначає Н.М. Карамзін, «Закон не припускав ніяких хабарів, але хитруни винаходили спосіб обдурювати його: чолобитник, входячи до судді, клав гроші перед образами, начебто на свічки... Тільки в день Світлого Воскресіння дозволялося суддям та урядовцям разом з червоним яйцем приймати в дарунок і декілька десятків...». Не знищила коріння корупції і реформа, проведена в 50-х роках XVI століття, завдяки якій було встановлено посадові оклади особам, що перебували на державній службі [4, с. 6].

При Петрі I зростає як корупція, так одночасно і жорстока боротьба царя з нею. У корупції був звинувачений і привселюдно страчений сибірський губернатор Гагарін, а потім четвертований за хабарництво обер-фіскал Нестеров, який викрив Гагаріна [7, с. 70]. Проте, як не парадоксально, але суворі заходи не мали необхідної дії: епоха правління Петра I відзначилася розповсюдженням хабарництва. Незважа-

ючи на те, що за чесністю і порядністю чиновників стежили спеціально підготовлені люди, вони в більшості випадків брали від хабарників частину доходу. Після приходу до влади імператриці Катерини II боротьба зі зловживаннями з боку державних службовців, і особливо із хабарництвом, була практично припинена. Це пояснюється повоєнним розоренням і проведенням непродуманих реформ, що призвело до спустошення скарбниці, в якій не було грошей для утримання державного апарату. Тому рівень хабарництва у цей період і в наступні (особливо у XVIII–XIX ст.) був дуже високим [8, с. 9].

XIX століття відзначене демонстрацією антикорупційних заходів, що свідчить про розуміння причин, які породжують корупцію, і зокрема про конфлікт інтересів. Наприклад, Олександр III заборонив поєднання державних посад з роботою у банках і акціонерних товариствах.

Корупція у Радянському Союзі також була поширена, хоча і стримувалась тоталітарним режимом. Уся радянська пропаганда, вчені-ідеологи цієї системи стверджували, що корупція не притаманна соціалістичній системі. Лише в 90-х роках XX століття деякі видання почали визначати корупцію як невід'ємну ознаку будь-якого устрою. Такий висновок підтверджує сама історія [9, с. 15, 16].

Новим етапом еволюції корупції в розвинених країнах стала межа XIX і XX ст. З одного боку, розпочався новий етап заходів державного регулювання і, відповідно, влади чиновників. З іншого – народжувався великий бізнес, який у конкурентній боротьбі став удаватися до «скупування держави» – уже не до епізодичного підкупу окремих дрібних державних службовців, а до прямого підпорядкування діяльності політиків і вищих чиновників інтересам капіталу. Із зростанням значення політичних партій у розвинених країнах (передусім, у країнах Західної Європи після Другої світової війни) набула розвитку партійна корупція, коли за лобювання своїх інтересів великі фірми платили не особисто політикам, а до партійної каси. Великі політики стали все частіше розглядати своє становище як джерело особистих доходів. Так, в Японії сьогодні політичні діячі, які допомагають приватним корпораціям отримувати вигідні контракти, розраховують на отримання відсотка від угоди. Одночасно зростає самостійність службовців середньої ланки менеджменту, які також мають можливості зловживати своїм становищем.

У другій половині XX ст., після появи великої кількості політично самостійних країн «третього світу», їх державний апарат, як

правило, на початковому етапі перебував під значним впливом системної корупції. Річ у тім, що на «східні» традиції особистих стосунків між керівником і підлеглими нашарувалися величезні безконтрольні можливості, пов'язані з державним регулюванням багатьох сфер життя. Наприклад, президент Індонезії Сухарто був відомий як «Містер 10 відсотків», оскільки всім діючим у цій країні іноземним корпораціям пропонувалося платити чітко визначений хабар президенту і членам його родинного клану. Типовою була корупція «знизу вгору», коли начальник міг покласти всю провину на підлеглих, але траплялася і корупція «зверху вниз», коли корумповані чиновники вищих рангів абсолютно не соромилися відкрито брати хабарі й навіть ділитися ними з підлеглими (така система корупції існувала, наприклад, у Південній Кореї). У «третьому світі» з'явилися клептократичні режими (на Філіппінах, у Парагваї, на Гаїті, у більшості африканських країн), за яких корупція тотально пронизувала всі види соціально-економічних відносин, і без хабара нічого не вирішувалося [10, с. 38].

Ще більш актуальною проблема стала в 90-х роках, коли постсоціалістичні країни продемонстрували розмах корупції, що може порівнюватись із ситуацією у країнах, які розвиваються. Нерідко виникала парадоксальна ситуація, коли одна й та сама особа одночасно обіймала важливі посади і в державному, і в комерційному секторах економіки. Унаслідок цього багато чиновників зловживали своїм становищем, навіть не беручи хабарів, а безпосередньо захищаючи свої особисті комерційні інтереси.

Так, у розвитку та поширенні корупції не є винятком й Україна. Корупція в сучасних умовах становить одну з головних загроз економічній безпеці України. Корумповані відносини все більше витісняють правові, етичні відносини між людьми, з аномалії поступово перетворюються на норму поведінки. На міжнародному рівні Україна має репутацію надзвичайно корумпованої країни. За даними дослідження впливової міжнародної організації Transparency International, у 2009 році Україна в рейтингах корумпованості посідала 107 місце з 159 країн, а «індекс сприйняття корупції» становив 2,6 (за методологією дослідження, до країн з небезпечним рівнем поширення корупції належать ті, в яких значення індексу становить менше ніж 3,0). Так, цікавими є результати опитування державних службовців, проведеного Головердержслужбою України. На запитання стосовно того, які найбільш важливі принципи державної служби для державного службовця, передостаннім принципом назвали порядність, а останнім – патріотизм.

Доречно також пригадати оприлюднену інформацію у грудні 2009 року на «круглому столі» у профільному комітеті Верховної Ради України з проблем запобігання корупції та запровадження нового законодавства щодо результатів проведення спеціальних перевірок державних службовців Головдержслужбою України стосовно осіб, погодження призначення або призначення яких здійснює Президент: 80% і більше надають недостовірні відомості, з них 70% – недостовірні відомості щодо декларування доходів, а також відомості стосовно участі в підприємницькій діяльності; 2% – не мають тієї освіти, яку вони декларують; 7% – приховують факт притягнення їх до адміністративної чи кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення.

Таким чином, загальні тенденції еволюції корупційних відносин у ХХ ст. – це її наявність, поступове розгалуження їх форм, перехід від епізодичної та низової корупції до систематичної на верхівці влади, а також міжнародного характеру. Водночас окрім історичних аспектів поширення корупції, важливим щодо її оцінки залишається також визначення впливу на соціально-економічний розвиток суспільства.

За результатами проведеного соціологічного опитування громадян у березні 2009 року 51,7% опитаних респондентів вважають міліцію найкорумпованішим правоохоронним органом у державі [11]. У 2009 році із загальної кількості кримінальних справ більшість (564 або 76%) порушена за злочини, скоєні у сфері службової діяльності працівників органів внутрішніх справ України, у тому числі: за перевищення влади – 158, хабарництво – 154, службове підроблення – 120, зловживання владою – 105, службову недбалість – 27. Протягом минулого року поширилася негативна тенденція щодо збільшення кримінальних справ за фактами хабарництва. Їх кількість зросла на 43,9% (з 107 до 154) [12].

Поширення корупції в ОВС, на нашу думку, пов'язане з низкою обставин. По-перше, ОВС – найчисельніше правоохоронне відомство. По-друге, сфера діяльності органів внутрішніх справ доволі різноманітна і пов'язана зі здійсненням контролю за дотриманням різноманітних правил і приписів у різних сферах (це – безпека дорожнього руху, торгівля, міграція населення, охорона громадського порядку, в тому числі превенція правопорушень), в яких зачіпаються найбільш важливі права і свободи громадян. Питання визначення причин та умов, які призводять до корупційних діянь серед працівників органів внутрішніх справ, тісно пов'язане з тими, які характерні для всіх категорій працівників державного апарату.

Для України проблема боротьби з посадовою злочинністю, і як одним із її складових елементів боротьбою з хабарництвом та корупцією, – є досить значною і актуальною, оскільки побудова правової держави має на меті створити таку правову систему, при якій будь-яка особа чи організація не буде зазнавати обмежень, не передбачених законом, і завжди матиме змогу правомірним шляхом захистити свої інтереси, порушені чиновником будь-якого рангу [13]. Проблема викорінення корупції серед працівників ОВС має бути пріоритетним напрямком діяльності МВС України на шляху його реформування, запровадження нових стандартів та принципів діяльності. Мільйонер має стати еталоном чесності і порядності, служити народові на благо держави, як того вимагає Присяга працівника ОВС.

Висновки. На нашу думку, позитивний результат протидії корупції буде досягнуто за умов дотримання таких умов:

1. Антикорупційна діяльність серед працівників ОВС повинна здійснюватися комплексно, безперервно, не обмежуючись одноразовими стихійними програмами протидії цьому явищу загалом у країні.

2. Головні зусилля протидії корупції серед працівників ОВС доцільно спрямувати на вивчення передумов виникнення корупційних проявів та їх ліквідацію поряд із виявленням та покаранням осіб, винних у вчиненні подібних діянь.

3. Необхідно з'ясувати проблему попиту та пропозиції корупційних послуг у діяльності правоохоронних органів, напрями, де вони найчастіше проявляються, і зосередити головні зусилля на їх викорінення у місцях, які вже вражені цим явищем, а також попередження там, де така можливість існує.

4. Вивчати передовий досвід зарубіжних країн, проаналізувати можливість та доцільність його використання у поєднанні з українською ментальністю і реаліями сьогодення.

Ефективна боротьба з посадовими злочинами не може бути здійснена в результаті разових і короткочасних акцій будь-якого ступеня активності та суворості на будь-якому рівні, а потребує довготривалих соціально-економічних, політичних і правових перетворень. Ця діяльність повинна базуватися на поєднанні профілактичних і репресивних заходів на загальносоціальному і спеціально-кримінологічному рівнях.

1. Мельник М.І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії): монографія / М.І. Мельник. – К.: Юридична думка, 2004. – 400 с.

2. Тимофеев Л.М. Институциональная коррупция: очерки теории / Л.М. Тимофеев. – М.: РГГУ, 2000.

3. Латов Ю.В. Теневая экономика: [учеб. пособие для вузов] / под ред. В.Я. Кикотя, Г.М. Казиахмедова / Ю.В. Латов, С.Н. Ковалев. – М.: Норма, 2006. – 336 с.

4. Камлик М.І. Корупція в Україні / М.І. Камлик, С.В. Невмержицький. – К.: Товариство «Знання», 1998. – 187 с.

5. Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность / С.В. Максимов. – 2-е изд., перераб. и дополн. – М.: ЗАО «ЮрИнфоР», 2008. – 255 с.

6. Корупція та відповідальність за корупційні дії: навчально-методичний посібник / за заг. ред. К.М. Левківського. – Львів: Астролябія, 2009. – 160 с.

7. Мірошник Ю.П. Передумови виникнення корупції та окремі недоліки щодо боротьби з нею / Ю.П. Мірошник // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2000. – № 15. – С. 69–76.

8. Новак Б. Взятка и откат / Б. Новак. – СПб.: Питер, 2008. – 144 с.

9. Невмержицький С.В. Корупція в Україні : причини, наслідки, механізми протидії / С.В. Невмержицький // Академія прокуратури України. – К.: КНТ, 2008. – 368 с.

10. Пресняков М.В. Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика / М.В. Пресняков, С.Е. Чанов. – Саратов, 2008. – 236 с.

11. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kpk.org.ua/2007/03/06/517_ukraincev_scitajut_miliciju_samum_korruptirovannym_organom/html.

12. Про стан дисципліни і законності серед особового складу органів та підрозділів внутрішніх справ України за 2009 рік: Доповідна записка від 9 лютого 2010 р. – № 2548/Вр.

13. Шайхлисламов З.Р. Прогнозирование эмоциональной устойчивости работников органов внутренних дел в экстремальных условиях служебно-оперативной деятельности: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. психол. наук: спец. 19.00.01 «Загальна психологія, історія психології» / З.Р. Шайхлисламов. – Харьков, 1995. – 24 с.

Кисиль З.Р. Современное административно-правовое понимание коррупции, ее социальной сущности как объекта влияния правоохранительной системы.

Изложены обобщения относительно исторической оценки проявлений коррупции, тенденции, характерные для различных эпох, рассмотрены вопросы социально-экономических последствий коррупции в современном обществе и основные направления противодействия этому негативному явлению.

Ключевые слова: коррупция, противодействие, органы внутренних дел, профессиональная деформация, профилактика.

Kisil Z.R. The current state of administrative and legal understanding of corruption, its social nature as an object of law enforcement influence.

The article presents the generalization of historical assessment of corruption, trends specific to different eras. It discusses the question of socio-economic consequences of corruption in modern society and the main directions of combating this negative phenomenon.

Key words: *corruption, manifestations, counteraction, the organs of internal affairs, professional deformation, prevention.*

Стаття надійшла 21 червня 2011 р.

УДК 342.95

М.В. Ковалів

СУБ'ЄКТИ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

У статті розглядаються правоздатність та дієздатність суб'єктів провадження у справах про адміністративні правопорушення. Розкриваються особливості процесуальних адміністративно-правових відносин та система суб'єктів адміністративної юрисдикції.

Ключові слова: *суб'єкти провадження, адміністративні правопорушення, адміністративна юрисдикція, правоздатність, дієздатність.*

Постановка проблеми. Провадження у справах про адміністративні правопорушення (проступки) є самостійним видом адміністративно-юрисдикційних проваджень. На нього поширюються всі загальні ознаки, властиві юрисдикційним адміністративним провадженням. Водночас основні відмінності провадження у справах про адміністративні правопорушення стосуються характеристики суб'єктів, що уповноважені розглядати подібні справи, та змісту окремих стадій, з яких складається зазначене провадження.

Стан дослідження. Особливий внесок у розробку цієї проблеми зробили представники української правової школи: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, І.Л. Бородін, А.С. Васильєв, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, Р.А. Калюжний, Л.В. Коваль, А.М. Колодій, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, В.В. Копейчиков, О.В. Кузьменко, О.В. Негодченко, В.Ф. Опришко, О.І. Остапенко, М.М. Тищенко, М.В. Цвік, В.К. Шкарупа, Ю.С. Шемшученко та інші.

Метою статті є висвітлення питань діяльності суб'єктів провадження у справах про адміністративні правопорушення.