

ЛЬВІВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ
ФОНД ГАНСА ЗАЙДЕЛЯ

ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ

*Тези міжнародної науково-практичної конференції
20–21 квітня 2012 р.*

ЛЬВІВ
2012

УДК 343.352+343.9
ББК 67.515
П83

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Львівського державного університету внутрішніх справ
(протокол № 7 від 28 березня 2012 р.)*

Відповідальний за випуск –
О.М. Балинська,
кандидат юридичних наук, доцент

П83 **Протидія корупції: європейський досвід та українські реалії:** тези міжнародної науково-практичної конференції (20–21 квітня 2012 р.). – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. – 176 с.

У збірнику тез міжнародної науково-практичної конференції, яка відбудеться 20–21 квітня 2012 р. у Львівському державному університеті внутрішніх справ, уміщено доповіді й повідомлення науковців провідних вищих навчальних закладів та профільних служб МВС України, а також працівників правоохоронних органів, суду, юстиції України, Федеративної Республіки Німеччина, Республіки Польща, Республіки Сербія та Республіки Молдова. Розглядаються теоретичні основи і методологічні аспекти вивчення корупції та узагальнюється досвід протидії цьому негативному явищу в європейських державах.

Для науковців, аспірантів, ад'юнктів та всіх, хто цікавиться проблемами боротьби з корупцією.

Тези опубліковано в авторській редакції. Відповідальність за достовірність фактів, статистичних даних, точність викладеного матеріалу покладається на авторів.

ЗМІСТ

Цимбалюк М.М.	
Використання досвіду країн ЄС у протидії корупції – вимога часу.....	7
Костюк М.Д.	
Боротьба з корупцією як ефективний інструмент модернізації державної служби	10
Фаринник В.І.	
Роль слідчого органів внутрішніх справ України в протидії корупції.....	14
Француз А.Й.	
Нормативно-правові основи боротьби з корупцією в Україні.....	17
Хавронюк М.І.	
Антикорупційні закони 2011 – крок уперед. Що далі?	22
Андрушко П.П.	
Стан імплементації у національне кримінальне законодавство стандартів кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією	26
Вільгушинський М.Й.	
Щодо місця судової системи в проведенні антикорупційної політики в Україні	33
Костенко О.О.	
Окремі аспекти удосконалення процесуальних заходів боротьби з корупцією	35
Алфьоров С.М.	
Взаємодія органів внутрішніх справ та громадських організацій у сфері запобігання корупції	39
Бесчастний В.М.	
Основні напрями державного управління протидією корупції.....	42
Комзюк А.Т.	
Органи внутрішніх справ у системі суб'єктів протидії корупції.....	47
Константінов С.Ф.	
Фактори сприяння корупції в Україні та шляхи їх подолання	50
Авраменко О.В., Газдайка-Василишин І.Б.	
Незаконне збагачення: проблеми кримінально-правової кваліфікації	55

Баликіна Л.І.

Інститут парламенту як один з важелів протидії корупції
в Україні 58

Безпалова О.І.

Корупція як загроза на шляху реалізації правоохоронної функції
держави 61

Біленчук П.Д., Шульга О.О.

Корупція в Україні: гносеологічні та праксеологічні особливості
запобігання, протидії, розслідування 64

Біленчук П.Д., Шульга Ю.О.

Корупція і безпека держави: світова практика й українські
реалії 68

Вишневська К.О.

Створення антикорупційних інституцій в Україні: огляд
європейських моделей 73

Гарасимів Т.З.

Корупція як «соціальне зло» сучасних реалій 77

Дрозд О.Ю., Шепетько С.А.

Заходи попередження конкретних причин адміністративних
корупційних деліктів 79

Дручек О.В.

Корупція як предмет вивчення теоретичною юридичною наукою:
огляд концептуальних підходів до розуміння 81

Йосифович Д.І.

Зарубіжний досвід участі громадськості у заходах щодо запобігання
корупції 84

Качинська М.О.

Корупція в ОВС: причини та умови 87

Кісіль З.Р.

Природа і причини корупції в Україні 89

Кісіль Р.-В.В.

Іманентна функціонально-хронологічна та правова характеристика
континіуму корупційних правопорушень 92

Книженко О.О.

До питання встановлення кримінально-правових санкцій за злочини
у сфері службової діяльності 96

Коропатов О.М.

Досвід протидії корупції зарубіжних країн 100

Лаганяк С.Ю.

Нормативно-правове забезпечення протидії корупції 102

Литвинов О.М.

Особливості корупції як явища (філософсько-правові роздумування
у феноменологічній площині) 114

Максимович Р.Л.

Про відновлення прав і законних інтересів та відшкодування
збитків, шкоди, завданих фізичним та юридичним особам внаслідок
вчинення корупційного правопорушення..... 117

Назар Ю.С.

Фінансово-правова протидія нецільовому використанню
бюджетних коштів як захід боротьби з корупцією 121

Паустовская Н.К.

Предупреждение и противодействие коррупции
в Республике Молдова..... 124

Пихтін М.П.

Міжнародний досвід протидії корупційним
проявам 130

Політова А.С.

Європейський досвід у законодавчому забезпеченні боротьби
з корупцією 135

Попова С.М.

Притягнення до відповідальності працівників Державної податкової
служби за корупційні діяння..... 137

Сукмановська Л.М.

Причини та умови виникнення виявів корупції в ОВС 140

Уточкіна Ю.А.

Історичні витоки поняття корупції..... 143

Француз-Яковець Т.А.

Бікамеральні парламенти як ефективний механізм боротьби
з корупцією 148

Швед О.І.

Проблема корупції в Україні очима європейських медій..... 153

Юрчак І.Р.

Боротьба з корупцією як один з основних обов'язків
держави..... 156

Якимова С.В.

Проблемні аспекти нормативно-правової регламентації антикорупційної експертизи в Україні	159
---	-----

Ярошенко О.Д.

Особливості імплементації у національне кримінальне законодавство стандартів кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією щодо криміналізації «активного підкупу»	162
--	-----

Radovic N., Vukovic S., Djurdjevic Z.

The importance of preventive measures against corruption.....	165
--	-----

Randjelović D., Popović B.

Primena alata vizualne analitike u rešavanju pojava korupcije i pranja novca kao komponenata visokotehnološkog kriminala.....	170
--	-----

ВІТАЛЬНЕ СЛОВО

ВИКОРИСТАННЯ ДОСВІДУ КРАЇН ЄС У ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ – ВИМОГА ЧАСУ

Шановні колеги! Вітаю Вас у Львівському державному університеті внутрішніх справ на міжнародній науково-практичній конференції «Протидія корупції: європейський досвід та українські реалії».

Наш навчальний заклад за історію свого існування здобув добру славу потужного наукового осередку на західних теренах України. І цього річчя конференція є підтвердженням цього. Зокрема, тривала співпраця університету з Фондом Ганса Зайделя вже демонструвала чимало наукових форумів різного тематичного спрямування, що відбулися на високому теоретико-прикладному рівні.

Сьогоднішній захід об'єднав колектив однодумців – науковців вищих навчальних закладів, представників органів влади і практичних працівників правоохоронних органів, суду, юстиції України, Федеративної Республіки Німеччина, Республіки Польща, Республіки Молдова, Республіки Сербії, Таджикистану. Ми зібралися, щоб обговорити надзвичайно важливі питання наукового забезпечення діяльності правоохоронних органів, органів влади, відомчих та громадських організацій у сфері протидії корупції, в тому числі й вивчення можливостей використання в Україні передового досвіду інших країн.

Задекларувавши на конституційному рівні фундаментальний вектор розбудови України як правової, демократичної та соціальної держави, система владних та просоціальних інституцій синхронно інтегрувала у площину основоположних завдань власного функціонування комплекс заходів щодо реформування організаційного базису та алгоритму діяльності мережі суспільних, державних, правових формацій. Одним з апіорних питань у цьому напрямку виступає наближення національного законодавства України до концептуальних стандартів Європейського союзу. Втім, слід відзначити, що даний процес об'єктивно ускладнюється внаслідок існування та соціальної інфільтрації у вітчизняну об'єктивну правову дійсність феномену корупції.

У рейтингу, підготовленому глобальною антикорупційною неурядовою організацією Transparency International, де рівень корупції оцінюється за шкалою від 0 до 10 балів, у якій 0 означає тотальну корумпованість держави, а 10 – фактичну відсутність корупції, Україна у 2011 році отримала 2,3 бали (у 2010 р. – 2,4). За рівнем корупції у 2010 р. Україна посіла 134 місце серед 178 країн світу, а у 2011 р. – 152, що свідчить про те, наскільки серйозною для

України є ця проблема. Сама ж протидія корупції є складним і багато-аспектним завданням для України, її правової системи та правоохоронних органів, оскільки це явище здатне негативно позначитись на різних сферах життєдіяльності суспільства, а завдана корупцією шкода вражає всі сегменти сучасної держави, зменшує рівень довіри до неї з боку громадян і міжнародної спільноти.

Очевидно, корупція є проблемою не лише українською, а й світовою. Над її вирішенням працюють такі поважні міжнародні організації, як ООН, Європейський парламент, Організація безпеки та співтовариства в Європі тощо.

Системний аналіз міжнародного антикорупційного законодавства, світової правової доктрини у сфері дослідження цього явища, результатів міжнародних політико-правових досліджень дають підстави стверджувати, що країни Європейського Союзу створили ефективні механізми щодо мінімізації та системної нівеляції впливу корупції на загальнодержавні соціально-політичні та економічні процеси, а отже, і забезпечили планомірне та ефективне функціонування державно-владного апарату.

Сучасна практика протидії корупції свідчить, що в багатьох європейських країнах правоохорона і правозахист поступово стають на шлях відмови від суто репресивних методів протидії цьому явищу. Останнім часом дедалі популярнішою стає ідея запобігання корупції, розробки ефективного механізму унеможливлення вчинення корупційних діянь. Законодавець дедалі частіше зосереджується на питанні співвідношення адміністративно-правових і кримінально-правових засобів протидії корупційним проявам, надаючи перевагу першим.

Як свідчить зарубіжний досвід, значну роль у цьому процесі відведено інститутам громадянського суспільства. Так, 7 грудня 2011 року у Комітеті Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю та корупцією з нагоди Міжнародного дня боротьби з корупцією відбулося засідання «круглого столу» на тему «Здійснення Конвенції ООН проти корупції – оцінка громадянського суспільства», на якому наголошувалося, що активність громадян та їх організацій, зацікавлених у подоланні корупції, є головною передумовою мінімізації її негативного впливу на суспільство. Особливого значення за даних умов набуває науковий супровід формування негативного ставлення громадськості до фактів корупції та корупціонерів.

Свідченням необхідності вдосконалення вітчизняного антикорупційного законодавства слугує велика кількість пропозицій і рекомендацій науково-теоретичного та практичного змісту. Фахівці наголошують на тому, що основою реформування чинного антикорупційного законодавства має стати його профілактична спрямованість, виявлення та усунення умов, що сприяють чи можуть сприяти виникненню корупції. Вказані пропозиції та рекомендації Групи держав проти корупції (GRECO), а також зобов'язання України перед

світовою спільнотою, які впливають з її членства у міжнародних організаціях та з ратифікованих у встановленому порядку Верховною Радою України міжнародних договорів, стали основою для прийняття Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції».

Хотілося б звернути Вашу увагу на думку керівництва МВС України, а саме – щодо необхідності проведення системної роботи з виявлення хабарників та корупціонерів, які злочинними діями підривають віру в державу та її спроможність вирішити проблеми громадян. В даному контексті, окремо хочу наголосити, що, відповідно до проекту нової Концепції реформування системи МВС України, наше міністерство поетапно має стати правоохоронним відомством європейського зразка. Свідченням цьому є непохитна позиція Міністра внутрішніх справ України генерала внутрішньої служби Віталія Захарченка, який, демонструючи свою особисту відкритість і готовність до діалогу з пересічними громадянами, відкрив персональний блог, за допомогою якого громадяни мають змогу безпосередньо повідомляти очільникові міністерства про факти зловживань з боку працівників ОВС.

Для виконання поставлених перед правоохоронцями завдань потрібно докласти чимало спільних зусиль практиків і науковців. І саме цьому сприятиме наша конференція. Вироблені її учасниками рекомендації будуть корисними та слугуватимуть запровадженню виважених і конструктивних дій щодо максимально можливого протистояння такому негативному явищу, як корупція.

Бажаю Вам, шановні учасники конференції, приємного спілкування і плідної роботи!

М.М. Цимбалюк,
*ректор Львівського державного
університету внутрішніх справ
генерал-лейтенант міліції,
доктор юридичних наук, доцент*

ВИТАЛЬНЕ СЛОВО

БОРОТЬБА З КОРУПЦІЄЮ ЯК ЕФЕКТИВНИЙ ІНСТРУМЕНТ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Шановні колеги!

Вітаю учасників міжнародної науково-практичної конференції, бажаю успіхів у роботі і вирішення питань у впровадженні європейського досвіду в українські реалії протидії корупції.

Питання ефективності запобігання та протидії корупції є однією із найважливіших проблем, які намагається вирішити сучасна Українська держава. Актуальність цього питання зумовлюється тим, що корупція провокує й поглиблює суспільні кризові явища, підриває імідж України на світовій арені, негативно впливає на мікро- та макроекономічні процеси, перешкоджає налагодженню конструктивного діалогу між владою та громадськістю, руйнує засади розбудови правової держави та громадянського суспільства. Тому розробка та впровадження заходів антикорупційного спрямування є одним із першочергових завдань державної влади.

Президент України визначив боротьбу з корупцією одним зі стратегічних завдань влади. У Президентській Програмі економічних реформ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» зазначено, що високий рівень корупції робить країну менш привабливою для міжнародного капіталу, а це гальмує економічне зростання і заважає виконанню завдань щодо підвищення добробуту українських громадян.

Указами Президента України утворено Національний антикорупційний комітет, схвалено Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки, прийнято новий антикорупційний Закон «Про засади запобігання і протидії корупції», який набув чинності з 1 липня 2011 року і є ключовим серед інших законів антикорупційного спрямування.

У новому законі значно розширено коло суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення. Крім державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, до них належать і особи, які одержують заробітну плату державного чи місцевого бюджетів, аудитори, нотаріуси, експерти тощо.

Корупція є простим соціальним явищем, що вкрай негативно впливає на всі аспекти соціально-економічного та політичного розвитку держави, загрожує реалізації принципів верховенства права і соціальної справедливості, підриває основи демократії та порушує права людини.

Слід зазначити, що боротьба з корупцією – це ефективний інструмент модернізації державної служби.

Перший крок на цьому шляху зроблено – створено правовий механізм, який відповідає міжнародним стандартам та ефективно працюватиме в умовах нашої юридичної системи.

Успішна імплементація нового антикорупційного законодавства разом із започаткованою реформою самої державної служби сприятиме її оновленню та

підвищенню її авторитету, впровадженню системних змін і модернізації моделі державного управління загалом.

Указом Президента України схвалено Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки.

Завданнями Національної антикорупційної стратегії є:

- окреслення кола причин і умов, що породжують корупцію, визначення шляхів мінімізації факторів, що детермінують її виникнення та негативні наслідки;
- визначення основних напрямів державної політики у сфері запобігання і протидії корупції;
- підвищення ступеня довіри до органів державної влади та місцевого самоврядування;
- упровадження системи моніторингу ефективності антикорупційного законодавства та забезпечення його виконання.

Реалізація Національної антикорупційної стратегії дасть змогу забезпечити:

- розвиток вітчизняного законодавства відповідно до світових антикорупційних стандартів, передбачених Конвенцією Організації Об'єднаних Націй проти корупції, Кримінальною конвенцією про боротьбу з корупцією, Додатковим протоколом до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, Цивільною конвенцією про боротьбу з корупцією, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, рекомендаціями Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO) та інших міжнародних інституцій;
- підвищення ефективності системи запобігання і протидії корупції;
- зниження рівня корупції у системі правоохоронних органів, інших органів державної влади та місцевого самоврядування;
- скорочення обсягів тіньової економіки;
- формування у громадськості активної позиції із запобігання і протидії корупції.

Відповідно до Указу Президента України від 21.10.2011 № 1001 «Про національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки» та Постанови Кабінету Міністрів України від 28.11.2011 № 1240 «Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки» та з метою зменшення рівня корупції у Львівській області розроблено План заходів щодо запобігання і протидії корупції в області.

Відповідно до Плану заходів з проведення роз'яснювальної роботи з питань застосування основних норм Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» проводяться семінари та «круглі столи». Зокрема, у Львівському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України відбулося засідання на тему «Нове антикорупційне законодавство».

Працівники відділу кадрової роботи та структурних підрозділів облдержадміністрації у 2012 році почали проводити спеціальну перевірку щодо осіб, які претендують на посади, пов'язані з виконанням функцій держави відповідно до Указу Президента України від 25.01.2012 № 33.

З часу набуття чинності Законами України «Про засади запобігання і протидії корупції» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України

щодо відповідальності за корупційні правопорушення» правоохоронними органами проведено відповідну роботу для виконання вимог цього пакету антикорупційного законодавства.

Визначено поточні та перспективні плани запобігання і протидії корупції, чимало конкретних заходів, які потребують першочергового втілення. На виконання розроблених заходів правоохоронними органами Львівщини у жовтні–грудні минулого року складено 52 протоколи про вчинення корупційних правопорушень та 19 протоколів за два місяці цього року.

Окрім цього, у 2011 році складено 14 протоколів стосовно працівників правоохоронних органів, 11 з яких визнано винними у вчиненні правопорушень та накладено стягнення.

У 2011 році завершено провадження у 96 кримінальних справах. Направлено до суду з обвинувальними висновками 95 справ стосовно 113 осіб. Цього року завершено провадження у 30 кримінальних справах, з яких 27 тяжких та особливо тяжких.

Поміж розслідуваних кримінальних справ є чимало резонансних.

Зокрема, направлено до суду кримінальну справу про обвинувачення голови Турківської райдержадміністрації та двох його співників у вимаганні та одержанні хабара на загальну суму понад 950 тис. грн за надання земельної ділянки.

Львівська облдержадміністрація застосовує усі надані українським законодавством повноваження задля запобігання і протидії корупції. Однак боротьба з корупцією та хабарництвом – справа не лише влади чи окремої особи, це спільна справа усієї громади. Корупція може бути подолана за умови активної співпраці влади та кожного громадянина.

У структурі апарату Львівської облдержадміністрації діє сектор з питань запобігання та виявлення корупції, основними завданнями якого є участь у реалізації державної антикорупційної політики; здійснення контролю за дотриманням антикорупційного законодавства; участь в інформаційному і науково-дослідному забезпеченні здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції, а також у міжнародному співробітництві у зазначеній сфері; проведення організаційної та роз'яснювальної роботи щодо запобігання та протидії корупції. Спеціалісти сектору з питань запобігання та виявлення корупції постійно проводять зустрічі з представниками Громадської ради при обласній державній адміністрації та громадських організацій щодо питань запобігання корупції та антикорупційного аналізу нормативно-правових актів.

Утворена комісія з питань порядку передачі дарунків апарату обласної державної адміністрації, а також затверджено положення про комісію та її склад.

В апараті облдержадміністрації діє «гаряча телефонна лінія» (2999403), мешканці й гості Львова та області можуть повідомити за вказаними на сайті номерами відомі їм факти корупції чи хабарництва. Такі ж «гарячі телефонні лінії» для оперативного розгляду діють у всіх структурних підрозділах обласної державної адміністрації. Список «гарячих телефонних ліній» оприлюднено на офіційному сайті Львівської облдержадміністрації (www.loda.gov.ua).

Крім того, на офіційному сайті Львівської облдержадміністрації створено постійно діючий інформаційний розділ «Запобігання проявам корупції» з відповідним банером до нього. Тут мешканці області, як і всі громадяни нашої держави, можуть ознайомитися з розпорядчими документами та нормативно-правовою базою антикорупційного законодавства, новинами щодо виявів корупції, контактною інформацією тощо.

Активним учасником у цій спільній для Західного регіону України справі є Львівський державний університет внутрішніх справ, який очолює ректор Михайло Михайлович Цимбалюк.

Львівський державний університет внутрішніх справ – один із провідних вищих навчальних закладів освіти МВС України.

За десятки років з цього навчального закладу вийшли понад двадцять тисяч кваліфікованих правоохоронців, крапці з яких обіймають відповідальні посади в Адміністрації Президента, в апараті Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, у центральному апараті Служби карного розшуку, обласних управліннях МВС України, у відомчих вищих навчальних закладах, серед них чимало видатних вчених, організаторів вітчизняної науки і освіти.

В університеті формуються наукові школи з філософії права (доцент М.М. Цимбалюк), кримінального права (професор В.К. Гришук, професор В.О. Навроцький), оперативно-розшукової діяльності (професор В.П. Захаров). Створено і діють три спеціалізовані Вчені ради.

Національна безпека України як цілісна система захисту інтересів особи, суспільства і держави об'єктивно вимагає поліпшення діяльності органів внутрішніх справ, кадрового забезпечення їх спеціалістами з юридичною та економічною освітою, які вмело та кваліфіковано здійснювали б підтримання громадського порядку, захист прав та свобод громадян. Саме на це спрямовує свою діяльність Львівський державний університет внутрішніх справ.

Успішна протидія корупції можлива за наявності таких складових: належного антикорупційного законодавства, ефективного його застосування відповідними органами державної влади і місцевого самоврядування, координації їх діяльності; ефективної системи протидії корупції в усіх сферах діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування та на всіх рівнях; відкритості та інформованості громадськості про здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції; взаємодії об'єднань громадян з органами державної влади і місцевого самоврядування у сфері формування та реалізації державної антикорупційної політики, підтримки антикорупційних заходів держави громадянським суспільством.

Для зниження рівня корупції необхідне формування антикорупційної правосвідомості громадян шляхом запровадження соціально-просвітницьких програм, створення системи антикорупційної освіти.

Бажаю успіхів у роботі конференції.

М.Д. Костюк,

голова

Львівської обласної державної адміністрації

В.І. Фаринник,
начальник Головного слідчого управління
МВС України, генерал-майор міліції,
заслужений юрист України

РОЛЬ СЛІДЧОГО ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ В ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

В умовах сьогодення корупція становить одну з найбільших загроз для українського суспільства, держави, «підриває» довіру до органів державної влади, спотворює реформи щодо демократизації.

З метою запобігання проявам корупції, як негативного явища в українському суспільстві, 07.04.2011 р. Верховною Радою України прийнято Закони України «Про засади запобігання і протидії корупції» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» [3, 4].

Зазначеними нормативно-правовими актами значно розширено перелік суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення – це будь-який державний службовець від сільради до обласного керівника, а також особи, які надають публічні послуги, медики, експерти, аудитори, нотаріуси тощо.

На відміну від Закону України «Про боротьбу з корупцією» від 05.10.1995 р. (утратив чинність) [12], стаття 12 якого передбачала можливість складення слідчим протоколу про вчинення корупційного діяння або іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією, коли факт, що не містить складу злочину, встановлено під час досудового слідства, нове антикорупційне законодавство подібної норми не містить.

Згідно зі ст. 5 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» заходи щодо виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень здійснюють спеціально уповноважені суб'єкти, до яких, зокрема, належать спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю МВС [3].

На запобігання та протидію корупції спрямовані також зміни до низки статей Кримінального кодексу (викладено в новій редакції статті 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370), унесені 07.04.2011 р. Верховною Радою України, а також введення нових статей: 364¹ (Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми), 365¹ (Перевищення повноважень службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми), 365² (Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги), 368² (Незаконне збагачення), 368³ (Комерційний підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми), 368⁴ (Підкуп особи, яка надає публічні послуги), 369² (Зловживання впливом) [1, 4].

Досудове слідство за злочинами, передбаченими зазначеними статтями, проводять слідчі органів прокуратури.

Проте слід відзначити, що відповідно до ст. 112 КПК України при встановленні під час розслідування злочинів **альтернативної підслідності** (статті 191, 202, ч. 2 ст. 205, 210, 211, 255, 256, 257 КК України) ознак злочинів, передбачених статтями 364 – 370 КК України, **слідчі органів внутрішніх справ можуть провадити за ними досудове слідство** [2, 4].

Головним слідчим управлінням Міністерства із запровадженням нового антикорупційного законодавства вживаються організаційно-практичні заходи щодо протидії корупції.

Зокрема, в слідчих апаратах ГУМВС, УМВС запроваджено спеціалізацію слідчих за розслідуванням злочинів у сфері службової та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг [15].

Крім того, ГСУ МВС на виконання Постанови координаційної наради керівників правоохоронних органів України від 20.06.2011 р. «Про першочергові заходи з реалізації нового антикорупційного законодавства» спільно з Генеральною прокуратурою України розроблено Інструкцію про порядок обліку кримінальних та адміністративних корупційних правопорушень, яку в подальшому затверджено керівниками правоохоронних органів України [14].

Загалом у провадженні слідчих органів внутрішніх справ України упродовж 2011 року знаходилося 26 кримінальних справ зазначеної категорії, з яких 23 направлено до суду (у 2010 року – 8). У вказаних кримінальних справах притягнуто до відповідальності 75 осіб.

Як приклад, у 2011 році Головним слідчим управлінням МВС до суду направлено кримінальну справу за обвинуваченням директора Департаменту матеріально-технічного забезпечення МНС Б., його заступника В., громадянина Республіки Хорватія Г. та інших службових осіб ТОВ «ІСС Україна», які в складі організованої групи в період з листопада 2007 року до червня 2010 року, зловживаючи своїм службовим становищем, заволоділи бюджетними коштами, передбаченими МНС для закупівлі санітарних автомобілів та медичного обладнання на загальну суму 33 млн. 573 тис. грн. У ході розслідування вказаної кримінальної справи забезпечено відшкодування збитків на загальну суму 32 млн. грн, що становить 96% від спричинених збитків.

Крім того, 2011 року слідчими органів внутрішніх справ до суду направлено кримінальну справу за обвинуваченням 11 службових осіб Міністерства охорони здоров'я України та 3 службових осіб ТОВ «Інтерфарм», які в складі організованої групи в період з лютого 2009 року до липня 2010 року, зловживаючи своїм службовим становищем, заволоділи бюджетними коштами, які було передбачено на закупівлю вакцини для профілактичних щеплень, передбачених Календарем профілактичних щеплень України, на загальну суму 63 млн. 505 тис. 155 грн. Ефективним проведенням розслідування

забезпечено відшкодування збитків на загальну суму 44 млн. 133 тис. 454 грн, що становить 70% від спричинених збитків.

Вказані зміни в законодавстві є лише частиною загальнонаціональної стратегії в запобіганні та протидії корупції.

Нині в антикорупційній сфері, крім зазначених законів, діє низка нормативно-правових актів, що містять окремі положення антикорупційного характеру. Це Закони України: «Про державну службу», «Про міліцію», «Про Службу безпеки України», «Про державну податкову службу в Україні», «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [5, 6, 7, 8, 9, 10, 11].

Однак, незважаючи на викладене, антикорупційне законодавство потребує удосконалення в частині норм, якими мають бути врегульовані питання конфлікту інтересів у діяльності суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення, шляхом внесення змін до законодавства інших галузей права (кримінального, виборчого законодавства, законодавства про проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, про статус суддів, прокурорів тощо).

У зв'язку з неврегульованістю на законодавчому рівні деяких положень вітчизняного законодавства виникають труднощі в їх застосуванні слідчими органів внутрішніх справ під час розслідування кримінальних справ з ознаками корупції.

Зокрема, частиною 1 статті 366 (Службове підроблення) КК України передбачено кримінальну відповідальність за складання, видачу службовою особою завідомо неправдивих офіційних документів, внесення до офіційних документів завідомо неправдивих відомостей, інше підроблення офіційних документів.

З огляду на це, службова особа несе кримінальну відповідальність за складання та видачу завідомо неправдивих офіційних документів, проте законодавцем не конкретизовано настання такої відповідальності службової особи при внесенні нею до офіційних документів завідомо неправдивих відомостей, інше підроблення офіційних документів.

У зв'язку з цим виникає складність у розмежуванні кримінально караного службового підроблення (ст. 366 КК України) від адміністративного (ст. 164-2 (внесення неправдивих даних до фінансової звітності); ст. 166-4 (подання посадовою особою завідомо недостовірної інформації Антимонопольному комітету України чи його територіальним відділенням); ст. 166-9 (подання недостовірної інформації про фінансові операції, що підлягають первинному фінансовому моніторингу, спеціально уповноваженому органу виконавчої влади з питань фінансового моніторингу) Кодексу України про адміністративні правопорушення) [1, 13].

З метою усунення вказаної прогалини в законодавстві необхідно доповнити диспозицію ч. 1 ст. 366 КК України словами «учинені службовою

особою», і викласти в такій редакції: «Складання, видача завідомо неправдивих офіційних документів, внесення до офіційних документів завідомо неправдивих відомостей, інше підроблення офіційних документів, учинені службовою особою».

1. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001.
2. Кримінально-процесуальний кодекс України: Закон України від 28.12.1960.
3. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення: Закон України від 07.04.2011.
5. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993.
6. Про міліцію: Закон України від 20.12.1990.
7. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992.
8. Про державну податкову службу в Україні: Закон України від 24.12.1993.
9. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні: Закон України від 26.01.1993.
10. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992.
11. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України від 30.06.1993.
12. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05.10.1995.
13. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984.
14. Про затвердження Інструкції про порядок обліку кримінальних справ та адміністративних корупційних правопорушень: спільний наказ ГПУ, СБУ, МО, МВС, ДПА, ДСА від 05.08.2011 р. № 83/519/311/463/483/122.
15. Про закріплення слідчих за розслідуванням кримінальних справ про злочини у сфері службової та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг: вказівка ГСУ МВС від 03.01.2012 №13/6-32.

А.Й. Француз,
*професор кафедри конституційного,
адміністративного та міжнародного права,
Герой України, заслужений юрист України,
кандидат юридичних наук
(Університет економіки та права «Крок»)*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ В УКРАЇНІ

Формування в Україні демократичної політичної системи ускладнюється цілим рядом об'єктивних труднощів, які зумовлюються розвитком суспільних відносин та державних інститутів і необхідністю налагодження між державою і суспільством надійних і ефективних механізмів зв'язку. Окремі вищезазначені

проблеми традиційно визначаються як «проблеми росту» (наприклад, питання, пов'язані з процесом становлення правової культури, вкоріненням у суспільній правовій свідомості цінностей правової держави, тощо). Однак, окрім них, існує й інша група проблем. Ці проблеми стосуються насамперед тих можливих трансформацій, які виникають у політичній системі (або в її структурних елементах) у процесі розвитку. Зрозуміло, що методи вирішення цієї групи проблем докорінно відрізняються від методів, які покликані сприяти становленню або формуванню тих чи інших правових та політичних інститутів, забезпеченню конкретних принципів або вимог демократичного розвитку сучасних політичних систем. Адже у цьому разі завданням, що вирішується, є не стільки сприяння тим чи іншим явищам, скільки запобігання виникненню ряду феноменів (саме у цьому значенні було використано поняття «негативних завдань»).

До небезпек, які об'єктивно загрожують будь-якій системі державної влади, належать такі вкрай негативні явища, як корупція.

У окремих аспектах запобігання корупції автору тез доводилось аргументувати процеси формування складних адміністративних систем, де основна увага зверталась на розгляд корупційних правопорушень, які кваліфікуються Кримінальним кодексом України як злочин (зрозуміло, що йшлося насамперед про посадові злочини) [9, с. 112–148], вони є більш суспільно небезпечними, оскільки спричиняють шкоду або створюють загрозу її спричинення державі й суспільству шляхом поширення порядку виконання функцій держави уповноваженими на це особами.

Нагадаємо, що згідно з чинним Кримінальним кодексом України від 5 квітня 2001 року до злочинів у сфері службової діяльності належать:

а) зловживання владою або службовим становищем (умисне, з корисливих мотивів чи в інших особистих інтересах або в інтересах третіх осіб використання службовою особою влади чи службового становища всупереч інтересам служби, якщо воно заподіяло істотну шкоду охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб);

б) перевищення влади або службових повноважень (умисне вчинення службовою особою дій, які явно виходять за межі наданих їй прав чи повноважень, якщо вони заподіяли істотну шкоду охоронюваним законом правам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб);

в) службове підроблення (внесення службовою особою до офіційних документів завідомо неправдивих відомостей, інше підроблення документів, а також складання і видача завідомо неправдивих документів);

г) службова недбалість (невиконання або неналежне виконання службовою особою своїх службових обов'язків через несумлінне ставлення до них, що заподіяло істотну шкоду охоронюваним законом правам, свободам та

інтересам окремих громадян, або державним чи громадським інтересам, або інтересам окремих юридичних осіб);

г) одержання хабара (одержання службовою особою в будь-якому вигляді хабара за виконання чи невиконання в інтересах того, хто дає хабара, чи в інтересах третьої особи будь-якої дії з використанням наданої їй влади чи службового становища);

д) давання хабара;

є) провокація хабара (свідоме створення службовою особою обставин і умов, що зумовлюють пропонування або одержання хабара, щоб потім викрити того, хто дав або взяв хабара).

Що стосується нормативно-правової основи боротьби з корупцією в Україні, то необхідно зазначити, що законодавча база з протидій корупції в Україні налічує сьогодні понад 150 законів України, указів, розпоряджень Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, галузевих нормативних документів. Крім законів, існує ще низка законних нормативно-правових документів. Життєво необхідний Закон «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 року прийнятий Верховною Радою України. Можна говорити про певну систему антикорупційного законодавства. Але, як свідчить практика, застосування нормативно-правових заходів залишається на низькому рівні, ефективність протидії корупції має фрагментарний, вибірковий характер. В Україні слабкі соціальні та політичні традиції публічного викриття корупціонерів. Існують проблеми доступу і документування осіб, що обіймають керівні посади у державі, народних депутатів, які занурились у хабарництво. Їм створені умови «священної корови», і не без деяких нормативно-правових документів, наприклад, про недоторканність народних депутатів.

Отже, одним із найнебезпечніших негативних явищ, яке становить реальну загрозу для будь-якої політичної системи, особливо для тієї, яка переживає період демократичних транзитів, є посилення корупції та перетворення її на один із основних чинників, що зумовлюють функціонування системи державної влади і державного управління. У цьому сенсі, як зазначає А. Гайдук, корупція в Україні постає як одна з найактуальніших проблем і водночас як чинник, що впливає на розвиток всієї держави [2, с. 188]. Щодо змісту цього впливу, то він власне повністю закриває перспективи побудови в Україні демократичної й правової держави.

Причому, виникаючи у середовищі функціонування органів державної влади, це явище дуже швидко позбавляється своїх локальних форм і поширюється чи «розширюється», як зазначає Н. Осипова, на відносини між органами державної влади та громадянським суспільством (окремими громадянами) [6, с. 112]. З огляду на це, корупція виявляється не лише через продажність і підкупність посадових осіб, державних чиновників, а й через нелегітимне зрощування у прихованій формі діяльності державно-управлінських і політичних структур з криміналом [7, с. 197]. Певною мірою це

можна позначити поняттям «узвичаєння корупції» [4, с. 12–16]. Про таке «розширення» або про подібну «експансію корупції» на політичні системи в цілому пишуть російські дослідники А. Цаплін та В. Бакушев [10, с. 8–11]. Так само про вихід корупції за вузькі межі системи державного управління писав Л. Багрій-Шахматов, який характеризував корупцію як одночасно «соціальну та управлінську патологію» [1, с. 3]. Цієї ж думки дотримується Ф. Шиманський, за словами якого, корупція в Україні вже давно набула глобального та системного характеру [8, с. 355].

Все це дає змогу переконливо стверджувати, що корупція є одним з найнебезпечніших негативних ефектів, які виникають у сфері управління, і поступово поширюється на всю систему організації влади, формуючи так звану «п'яту владу» [3, с. 16]. Саме тому, як пише І. Картузова⁴, корупція викликає недовіру не лише до органів влади, а до держави в цілому, до її спроможності бути демократичною і правовою [5, с. 42]. Водночас необхідність дослідження корупції з позицій її впливу на формування демократичної політичної системи в Україні підтверджується тим, що за даними незалежних західних експертів, міжнародних рейтингів Україна визначається протягом багатьох років незалежності держави як одна із країн, де стабільно високий рівень корупції, у порівнянні із демократичними, успішними, економічно успішними державами.

Отже, дослідження способів боротьби з корупцією видається вкрай актуальним завданням сучасної політико-правової науки, оскільки лише відповідна науково-теоретична й нормативно-правова база дає можливість нейтралізувати це явище. Щоправда, характеризуючи нормативно-юридичні етапи визначення на загальнодержавному рівні пріоритетних цілей боротьби з корупцією в системі державної влади України, ми маємо вказати на ряд документів, що були видані ще на початку побудови незалежності нашої держави. Як приклад, достатньо згадати такі нормативно-правові акти, як Указ Президента України «Про Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю» від 26 листопада 1993 року, в якому, зважаючи на надзвичайно важливе значення посилення боротьби з найнебезпечнішими організованими формами злочинної діяльності та на виконання Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30 червня 1993 року, постановлялось утворити при Президентові України Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю. Але можна перерахувати багато нормативно-правових документів, які були прийняті в державі протягом періоду незалежності, багато з яких ефективні за суттю, а в реальності їх вплив на рівень корупції незначний. Як свідчить практика, таке ганебне явище, як корупція, не тільки не призупинено, а навпаки, воно загрожуює національній безпеці держави, її демократичним принципам.

Відомо, що для багатьох країн світу існує одна загальновизнана проблема – ефективність державного управління. В Україні взято вірний курс на

реформування в цілому адміністративної системи. Це нелегка і не проста задача і не зовсім благородна. Але рано чи пізно, ці кроки потрібно комусь робити. Реформи потребують ґрунтового наукового забезпечення, де в першу чергу центральним об'єктом досліджень повинні стати правила прийняття управлінських рішень. Давно виникла потреба створення і законодавчого закріплення системи органів, які будуть нести відповідальність за стан боротьби з корупцією, поряд з іншими правоохоронними структурами. Дати оцінку об'єктивному рівню і масштабам корупції практично неможливо, адже критерії загальноновизнаної оцінки цього явища не відображають реального стану справ. З огляду на латентний характер корупції, її рівень у суспільстві залишається, на жаль, дуже високим, незважаючи на весь комплекс нормативно-правових заходів.

З ретроспективно-правової точки зору, цілком очевидним є те, що корупція має глибокі історичні витоки та певні економічні й соціально-організаційні передумови. В країнах, що стали на шлях демократії, процеси утвердження особистих прав і свобод та запровадження демократичних засад забезпечували системі державного управління поступову відкритість. Саме цим була підірвана живильна основа всевладдя та корупційності чиновництва. Проте, як доводить сучасна практика державотворення, жодна із систем державної влади, що існують сьогодні у світі, не має повного імунітету від корупції. Змінюються лише її обсяги і вияви, а також можливості, що визначаються ставленням до неї держави і суспільства. У період переходу нашої держави від тоталітарної до демократичної, правової та соціально спрямованої системи державності, орієнтованої на ринкову економіку, виявилися й інші передумови корупції.

1. Багрій-Шахматов А. В. Організована злочинність та корупція / А.В. Багрій-Шахматов // Юридичний вісник. – 1999. – № 2. – С. 3.

2. Гайдук А.В. Про помилки при кваліфікації корупційних правопорушень на стадії досудової перевірки матеріалів / А.В. Гайдук // Держава і право: зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2000. – Вип. 8. – С. 188–193.

3. Євдокимов В. Світло і тінь «п'ятої влади» / В. Євдокимов // Розбудова держави. – 1997. – № 2. – С. 16–18.

4. Мілер В. Звичаєва корупція? Громадяни та уряд у посткомуністичній Європі / В. Мілер, О. Гределайд, Т. Кошечкіна. – К.: К.І.С., 2004. – С. 12–16.

4. Картузова І.О. Відповідальність державних службовців згідно з Законом України «Про боротьбу з корупцією» / І.О. Картузова // Юридичний вісник. – 1998. – № 4. – С. 42–47.

5. Осипова Н. Особливості руйнівного характеру розширеного відтворення корупції / Н. Осипова // Вісник Академії правових наук України. – 2002. – № 1(28). – С. 106–116.

6. Осипова Н.П. Політико-правовий інститут як суб'єкт реалізації законності / Н.П. Осипова // Проблеми законності: республіканський міжвідомчий наук. зб. – 2003. – Вип. 60. – С. 197.

7. Шиманський Ф.В. Корупція і корозія влади / Ф.В. Шиманський // Актуальні проблеми політики: зб. наук. праць. – О.: ОНЮА, 2004. – Вип. 20. – С. 355–361.

8. Француз А.Й. Складні адміністративні системи: організаційно-правові засади управління: монографія / А.Й. Француз. – Рівне, 2001. – 173 с.

9. Цаплин А.В. Коррупция. Тенденции в мире и России / А.В. Цаплин, В.В. Бакушев. – М., 2000. – С. 8–11.

М.І. Хавронюк,

*директор з наукового розвитку
Центру політико-правових реформ,
доктор юридичних наук, професор*

АНТИКОРУПЦІЙНІ ЗАКОНИ 2011 – КРОК УПЕРЕД. ЩО ДАЛІ?

1. Крок зроблено. Але насправді у 2011 році успіхів у сфері боротьби з корупцією досягнуто не так багато. Справжні прогресивні новації Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» – це заборона на одержання подарунків (ст. 8) і спільну роботу близьких осіб (ст. 9), декларування видатків (ст. 12) і щорічне інформування громадськості (ст. 19), Єдиний державний реєстр корупціонерів (ч. 2 ст. 21) і міжнародне співробітництво (статті 30–33 Закону), встановлення у ст. 368-2 КК України відповідальності за незаконне збагачення, а також депеналізація деяких форм службового зловживання, хабарництва, інших злочинних діянь із передбаченням за них адміністративної відповідальності (статті 172-2, 172-3, 172-5, 172-8 КУпАП) замість кримінальної.

У жовтні–листопаді 2011 р. на виконання нових антикорупційних законів Президентом і Урядом затверджено низку підзаконних актів.

2. Що стосується решти положень нового антикорупційного закону, то як до прогресивних новацій ставитися до них не дозволяє таке:

а) система суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції (ст. 5), стала більш заплутаною, а межі сфер відповідальності цих суб'єктів менш чітко окресленими, з дублюванням повноважень та координацією зазначених заходів водночас із кількох центрів. Хіба буде знати ліва рука, що робитиме права?

б) заборони щодо зловживання службовим становищем, сумісництва тощо (статті 6 і 7), спеціальна перевірка кандидатів на відповідні посади (ст. 11), декларування майна, рахунків і доходів (ст. 12), кодекси поведінки (ст. 13), антикорупційна експертиза (ст. 15), примушування владних інституцій до прозорості (ст. 16), участь громадськості (ст. 18), звільнення корупціонерів з

роботи (ст. 22), усунення наслідків корупційних правопорушень (статті 23–26), контроль і нагляд (статті 27–29) – усе це вже було в Законі «Про боротьбу з корупцією» 1995 року, в інших законах, але зростання корупційних виявів не зупинило;

в) за законом не мають жодного значення негативні результати (висновки) спеціальної перевірки кандидатів, антикорупційної експертизи та пропозицій громадськості;

г) значна кількість положень самого закону містить серйозні корупційні ризики, про що свідчать результати проведеного нами аналізу [1].

Про що вже казати, якщо ключові для правозастосування визначення сформульовані незрозуміло, з порушенням принципу юридичної точності та законів логіки?! Йдеться про визначення «корупція» і «корупційне правопорушення», «неправомірна вигода» і «подарунок», «близькі особи» і «особи, які надають публічні послуги» тощо. Головний антикорупційний закон сам є яскравою ілюстрацією знайомого всім прислів'я про «закон, як дишло»: він передбачає не лише суворі заборони і обмеження, а й 24 винятки із них – шляхом вживання слів «крім випадків...» (14 разів), «не поширюється...» (3 рази), «якщо інше не передбачено законом...» (7 разів). Ось така чіткість закону і невідворотність відповідальності! Неоднозначними є положення ст. 7 закону («Обмеження щодо сумісництва та суміщення»), в абзаці першому ч. 1 якої встановлено відповідне обмеження, а в інших нормах – не тільки винятки із нього, а ще й... винятки із винятків. До усього цього 13 березня 2012 р. додав Конституційний Суд України, який не побачив жодного конфлікту інтересів і фактично дозволив публічним службовцям паралельно зі служінням державі займатися і бізнесом – як акціонерам.

Зважаючи на зазначене, Закон «Про засади запобігання і протидії корупції», які КК України та Кодекс України про адміністративні правопорушення у відповідній частині потребують значного удосконалення.

3. На черзі – прийняття ще багатьох нових актів законодавства, насамперед законів про відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення, кодексів поведінки публічних службовців, законів про врегулювання конфлікту інтересів у їх діяльності, державний фінансовий контроль публічної служби, змін до процесуальних кодексів, виборчого законодавства, законодавства про проходження державної служби і прирівняних до неї служб (військової, міліцейської тощо) та служби в органах місцевого самоврядування, про статус суддів, прокурорів тощо.

4. Але якби можна було побороти будь-яке негативне явище за допомогою прийняття певного закону! Ні. Закон лише визначає механізми, форми, способи, сили і засоби протидії певному явищу, тобто корупції. Тому, крім законодавчих заходів, необхідним є вжиття комплексу організаційних, інформаційних тощо заходів та їх фінансово-економічне забезпечення. Останнього в економічно слабкій державі завжди буде бракувати.

ГРЕКО вимагає від України: ухвалити правила щодо інформування про підозри та запровадити захист «свистунів»; переглянути систему імунітетів; розширити зовнішній незалежний аудит органів місцевої влади тощо. На черзі також: створення спеціального антикорупційного органу, на який має бути покладено розслідування корупційних правопорушень; інформування про майновий стан вищих чиновників через опублікування в офіційних друкованих виданнях відомостей про їхнє майно, доходи і витрати 2012 року.

5. Необхідно повною мірою застосувати досвід інших держав, яким вдалося значно знизити рівень корупції. Це доведено науковими дослідженнями (на жаль, не українських вчених) щодо США, Великої Британії, Ісландії, Франції, ФРН, Ізраїлю, Південної Кореї, Сінгапуру, Японії, інших держав [2–12]. Йдеться про:

- обмеження права державного службовця на додатковий (за сумісництвом) заробіток, розмір якого не перевищує, наприклад, 15%, а для чиновників, що призначаються президентом, заборона будь-якого додаткового заробітку (США);

- запровадження таких семи принципів державної служби, як некористюбство, непідкупність, об'єктивність, підзвітність, відкритість, чесність і лідерство; обов'язок державного службовця – не викликати щодо себе підозру в нечесності; заборона на прийняття будь-яких подарунків, за винятком різдвяних, а також календарів, канцелярських предметів скромної вартості, які мають назву і знак кампанії, що дозволяє розцінювати їх як рекламні матеріали (Велика Британія);

- створення Національної комісії щодо рахунків виборчих кампаній і фінансування політичних партій, наділеної контрольними функціями, Комісії з контролю за ринками державних замовлень і громадських робіт, Комісії з фінансової гласності політичного життя, яка контролює майновий стан політиків (Франція);

- діяльність антикорупційного «телефону довіри»; чіткий перелік державних посад, найбільш підданих корупції, особлива процедура відбору кандидатів на ці посади та їхня ротація (ФРН);

- мінімізація втручання держави в економічний сектор; політична, фінансова і кадрова незалежність системи правосуддя від виконавчої влади; компактність адміністративної системи і високий рівень забезпечення чиновників (Фінляндія);

- вільний доступ громадян до будь-якої офіційної інформації і можливість подати апеляцію до Ради контролю за розкриттям інформації (Японія);

- «культура прозорості»; обов'язок головного антикорупційного органу – Комітету з аудиту й інспекцій – починати антикорупційне розслідування за будь-якою заявою повнолітнього громадянина (Південна Корея);

- створення 1965 року (коли весь приватний сектор економіки тримався на «відкатах») і діяльність Бюро розслідування випадків корупції з політичною

(підпорядковане безпосередньо прем'єр-міністру) та функціональною автономією як не лише органу досудового розслідування, а й аналітичного центру; оплата праці чиновників відповідна до середньої заробітної плати успішних працівників приватного сектору; право прокурора перевіряти правдивість декларацій чиновників (Сінгапур).

Показовим є і досвід Китаю. В цій країні навіть родичам «керівних працівників» заборонено займатися бізнесом. Це непогано. Але Антикорупційний комітет, створений 2003 року, лише протягом кількох років «підвів під розстрільні статті» близько 1200 чиновників, частина з яких була страчена, ще частина покінчила життя самогубством, а десятки тисяч втекли з країни. Допомогу Антикорупційному комітету надає «гаряча» телефонна лінія, за якою кожен також здатен «підвести під статтю» знайомого чиновника (на відміну від Сінгапуру в Китаї за завідомо неправдиве звинувачення не передбачено того самого покарання, що встановлено статтею, під яку «підводили»).

Яким шляхом далі рухатися Україні? Напевно, не китайським. Взагалі неможливо застосувати в одній країні досвід іншої і цим обмежитися. Потрібен розумний і комплексний підхід. Але за будь-яких умов починати треба з моралі, щоб нетерпимість до корупції стала частиною нашої культури. Водночас антикорупційну культуру не можна «насадити» шляхом тривалого обговорення проблеми, агітації за чесність і відповідної пропаганди, бо це лише втомлює громадян і посилює їхню недовіру до влади. Антикорупційна культура найкраще «виросщується» під «ясним сонцем» власного прикладу найвищих посадовців держави.

1. Хавронюк М. Почнемо антикорупційні експертизи... з антикорупційного закону / М. Хавронюк // Юридичний вісник України. – 2012. – № 7 (18–24 лютого); № 8 (25 лютого–2 березня).

2. Астанин В.В. Организационно-правовые основы выявления и расследования коррупционных преступлений организованного характера в США / В.В. Астанин // Российская юстиция. – 2008. – № 3. – С. 65–66.

3. Бирюков П.Н. Антикоррупционное законодательство Исландии / П.Н. Бирюков, М.А. Долгов // Московский журнал международного права. – 2007. – № 3. – С. 77–86.

4. Бочарников И.В. Зарубежный опыт противодействия коррупции / И.В. Бочарников // Человек и закон. – 2009. – № 1. – С. 92–104.

5. Гончаренко Г.С. Основные направления международного сотрудничества в борьбе с коррупцией: политико-правовой аспект / Г.С. Гончаренко // Философия права. – 2006. – № 1. – С. 26–34.

6. Демчук А.Л. Канада: новые механизмы борьбы с коррупцией / А.Л. Демчук, В.И. Соколов // США. Канада. Экономика – политика – культура. – 2010. – № 5. – С. 39–51.

7. Есаян А.К. Меры по борьбе с коррупцией в государствах – членах СНГ, ЕвразЭС и ШОС / А.К. Есаян // Российская юстиция. – 2009. – № 6. – С. 57–59.

8. Кузнецов Ю.А. Российское и зарубежное законодательство о мерах противодействия коррупции / Ю.А. Кузнецов, Ю.Р. Силинский, А.В. Хомутова. – Владивосток: Ассоциация юристов Приморья, 1999. – 90 с.

9. Международный опыт борьбы с коррупцией: от неудач Китая до успехов Израиля (из аналитического доклада Фонда «Информатика для демократии») // Чистые руки. – 1999. – № 3. – С. 5–13.

10. Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствие, реформы / С. Роуз-Аккерман; пер. с англ. О.А. Алякринского. – М: Логос, 2003. – 356 с.

11. Рубинский Ю. Франция: коррупция и борьба с ней / Ю. Рубинский // Современная Европа. – 2010. – № 2. – С. 76–88.

12. Усова Е.В. Зарубежный опыт противодействия коррупции / Е.В. Усова. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.journal-nio.com/index.php?option=com_content&view=article&id=262&Itemid=82.

П.П. Андрушко,

завідувач кафедри кримінального права та кримінології,

кандидат юридичних наук, професор

(Київський національний університет

імені Тараса Шевченка)

СТАН ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ У НАЦІОНАЛЬНЕ КРИМІНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО СТАНДАРТІВ КРИМІНАЛЬНОЇ КОНВЕНЦІЇ ПРО БОРТЬБУ З КОРУПЦІЄЮ

У листопаді 2011 р. Міністерством юстиції України оприлюднено Оціночний звіт щодо України Інкримінації (ETS 173 і 191, GPC 2) (Тема I) Третього раунду оцінювання, затверджений GRECO на 52-му Пленарному засіданні (Страсбург, 17–21 жовтня 2011 р.).

Зазначений звіт на Тему I Третього оціночного раунду GRECO щодо інкримінування було підготовлено на підставі відповідей на анкету та інформації, наданої під час оціночного візиту. Основною метою цього звіту є оцінка заходів, котрі вживаються українською владою для дотримання вимог, які ґрунтуються на положеннях, наведених у пункті 2. Звіт складається з опису ситуації та критичного аналізу. Висновки містять перелік рекомендацій, затверджених GRECO та адресованих Україні задля підвищення рівня дотримання нею вказаних положень.

У звіті подається аналіз норм КК України, якими КК доповнено чи до яких внесено зміни Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» № 3207-VI від 7 квітня 2011 р. (закон набув чинності 1 липня 2011 р.) відповідно до стандартів Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією Ради Європи 1999 року

(ETS 173) у сфері протидії корупції, і зазначається, що Закон від 7 квітня 2011 р. № 3207-VI вніс деякі зміни у визначення хабарництва в публічному секторі й у встановлені санкції, у визначення «службової особи», яке застосовується у положеннях щодо корупції – включивши, зокрема, іноземних службових осіб та службових осіб міжнародних організацій, – криміналізацію зловживання впливом і введення конкретних положень щодо хабарництва у приватному секторі. Однак GET зауважує, що ці зміни є неповними, і їх можна вважати лише першими кроками до впровадження стандартів, передбачених Конвенцією. У деяких аспектах вони додали навіть заплутаності до термінології, яка застосовується у законодавчих положеннях щодо протидії корупції. На переконання GET, необхідно ретельно переглянути законодавство, щоб усунути будь-які неточності, подвійні тлумачення та прогалини у чинному законодавстві та його застосуванні.

У підсумкових Висновках Звіту зазначається, що законодавчу базу України щодо криміналізації хабарництва та зловживання впливом було змінено у квітні 2011 року відповідність до Кримінальної конвенції проти корупції (ETS 173) та Додаткового Протоколу до неї (ETS 191). Однак, незважаючи на деякі удосконалення, такі як віднесення до суб'єктів закордонних службових осіб та службових осіб міжнародних організацій і криміналізації зловживання впливом, Закон № 3207-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» не зміг досягти своєї мети.

Сьогодні визначення хабара, яке міститься в положеннях щодо хабарництва у публічному секторі, недостатньо широке і не включає будь-яку нематеріальну вигоду. Обіцянка, витребування неправомірної вигоди, як і прийняття пропозиції або обіцянка такої вигоди, не становлять закінченого злочину. Вигода, яка була надана чи запропонована третій стороні або за допомогою посередників, була не достатньо взята до уваги. Положення щодо криміналізації хабарництва у приватному секторі – які не покривають усіх осіб, які працюють в юридичних особах приватного права будь-якої організаційно-правової форми – та зловживання впливом все ще мають деякі прогалини, які частково ідентичні з тими, що існують в положеннях щодо хабарництва в публічному секторі. Удосконалення потребують і положення щодо рівня та відповідності санкцій та більше можливості, які виникають під час застосування спеціального положення, відповідно до якого особа, яка дала хабар за умови добровільного повідомлення про це, звільняється від кримінальної відповідальності, мають бути переглянуті таким чином, щоб знизити ризик зловживань. Беручи до уваги серйозність проблеми корупції в Україні, критичним є збереження за реформуванням законодавства статусу найвищого пріоритету в політичній діяльності та усунення прогалин, які залишилися. Та більше, мають бути вжиті заходи із активізації та удосконалення застосування

кримінального законодавства, яке має певні суперечності, як зазначено у цьому звіті, і чия ефективність знижується внаслідок існування паралельної системи адміністративних корупційних правопорушень.

На підставі здійсненого аналізу GET GRECO надає такі рекомендації Україні:

- внести зміни до чинного кримінального законодавства у частині, яка стосується хабарництва у приватному секторі, щоб коло суб'єктів відповідальності чітко охоплювало усі категорії осіб, які обіймають керівні посади у приватних підприємствах або працюють на них у будь-якій якості, як це передбачено статтями 7 та 8 Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (ETS 173) (пункт 60);

- доповнити положення Кримінального кодексу в частині, що стосується активного та пасивного хабарництва та зловживання впливом такими поняттями як «обіцянка» та «витребування» вигоди та «прийняття пропозиції чи обіцянки» (пункт 63);

- вжити законодавчих заходів, необхідних для того, щоб положення Кримінального кодексу в частині, яка стосується активного та пасивного хабарництва у публічному секторі, чітко включали в себе будь-яку форму (неправомірної) вигоди (у розумінні Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, ETS 173), зокрема матеріальну та нематеріальну вигоду – не залежно від того, чи мають вони ринкову ціну, яку можливо визначити, чи ні – та вигоди, які мають низьку ціну (пункт 65);

- забезпечити, щоб положення щодо злочинів активного та пасивного хабарництва в публічному та приватному секторі та зловживання впливом були сформульовані таким чином, щоб включали в себе однозначно випадки хабарництва, яке вчиняється за допомогою посередників також як і випадки, коли вигода призначається не для посадової особи особисто, а для третьої особи, фізичної або юридичної (пункт 67);

- підвищити у послідовний спосіб кримінальні санкції за базові злочини активного та пасивного хабарництва у публічному та приватному секторах, які передбачені частинами першими відповідних статей, щоб забезпечити їх повну відповідність зі статтею 19, частиною 1 Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (ETS 173) (пункт 69);

- проаналізувати та відповідно переглянути автоматичне – та обов'язково повсюдне – звільнення від кримінальної відповідальності осіб, які вчинили активне хабарництво і заявили про це до правоохоронних органів (пункт 71);

- забезпечити, щоб Україна мала юрисдикцію у всіх злочинах хабарництва та зловживання впливом, які були вчинені за кордоном не громадянами України із залученням українських посадових осіб, членів українських публічних асамблей (виборчих органів), українських посадовців у міжнародних організаціях, українських членів міжнародних парламентських асамблей та українських суддів чи посадових осіб міжнародних судів (пункт 73).

Зазначу, що Оціночний звіт щодо України є в основному об'єктивно виваженим і обґрунтованим, зважаючи, зокрема, на те, що у Законі «Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією» від 18 жовтня 2006 р. не зроблене застереження, що Україна залишила за собою право частково визнавати кримінально караним діяння, які визначаються як такі у статтях 7 та 8 Конвенції, зокрема, визнавати суб'єктами одержання хабара у приватному секторі лише тих працівників приватних підприємств, які за своїм юридичним статусом є службовими особами, однак, на мій погляд, у ньому відображені не всі вади нового антикорупційного законодавства України, яких значно більше, ніж відображено у Звіті. Зокрема, йдеться про вади техніко-юридичного характеру норм КК, якими передбачається відповідальність за корупційні злочини, поміщені у розділі XVII Особливої частини КК.

Зверну увагу на те, що український законодавець, приймаючи 18 жовтня 2006 року Закон «Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією» № 252-V, не скористався положеннями статті 37 Конвенції, згідно з якими будь-яка держава під час підписання або здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або документа про затвердження чи приєднання: а) може залишити за собою право не визнавати повністю або частково у своєму національному законодавстві кримінальними злочинами, згадані у статтях 4, 6-8, 10 і 12, або злочини, що пов'язані із одержанням хабара та визначені у статті 5 (пункт 2) та б) може заявити, що вона користуватиметься застереженням, передбаченим у пункті 2 статті 17 Конвенції (пункт 3), але фактично спочатку у антикорупційних законах, прийнятих 11 червня 2009 р., а потім і у антикорупційних законах, прийнятих 7 квітня 2011 року реалізувала встановлені пунктами 2 і 3 положення, зокрема, визнала суб'єктами одержання хабара у приватному секторі (стаття 8 Конвенції) не всіх працівників приватних підприємств, а лише тих із них, які за своїм юридичним статусом є службовими особами. Крім того, у частині 4 ст. 18 КК в редакції Закону від 11 червня 2009 р. службовими особами – суб'єктами злочинів у сфері службової діяльності за КК України, не визнавались присяжні засідателі, іноземних держав, іноземні третейські судді, особи, уповноважені вирішувати цивільні, комерційні або трудові спори в іноземних державах у порядку, альтернативному судовому, члени Міжнародних парламентських асамблей, учасником яких є Україна, та судді й посадові особи міжнародних судів.

У Звіті звертається увага на те, що особливістю законодавства України є існування двох паралельних систем корупційних порушень, тобто систем кримінальної та адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення. Відповідно до КК, хабарництво в публічному секторі криміналізовано за статтями 368 КК – пасивне хабарництво і 369 КК – активне хабарництво. Крім цього, відповідно до змін, внесених у 2011 році до Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП), кодекс було доповнено окремою Главою 13-А «Адміністративні корупційні правопорушення» (статті з 172² по 172⁹ КУпАП).

Тому GRECO рекомендувала «переглянути систему адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення з тим, щоб чітко встановити, що випадки корупції мають трактуватися як кримінальні правопорушення або у крайньому разі чітко розмежувати вимоги до застосування цих двох відмінних процедур». У Додатку до Звіту про виконання рекомендацій Україною (травень 2011), GRECO зробила висновок, що ця рекомендація не була виконана (пункт 39), зміни 2011 року навіть надали подальшого розвитку системі адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення і не могли забезпечити, щоб на практиці за загальним правилом випадки корупції трактувалися як кримінальні правопорушення.

Існування в законодавстві України кримінальних і адміністративних корупційних правопорушень викликає занепокоєння GRECO. У Звіті зазначається, що GRECO стурбована значною плутаниною у відповідях опитаних GET експертів щодо розмежування кримінальних та адміністративних правопорушень. Дехто з експертів посилався на згаданий поріг суми вартості – інколи не розрізняючи активного і пасивного хабарництва, як і представники органів влади, тоді як інші вказували на додаткові розрізнявальні ознаки, такі як вчинення офіційної дії або утримання від вчинення офіційної дії, що взагалі не вимагається положеннями КУпАП. Зважаючи на це, вважає GRECO, стає очевидною необхідність законодавчого уточнення цієї ситуації з метою забезпечення того, щоб усі корупційні положення КК чітко охоплювали будь-яку форму вигоди відповідно до поняття «неправомірної вигоди», закріпленої в Конвенції, а тому GRECO рекомендує вжити законодавчих заходів, необхідних для того, щоб положення Кримінального кодексу у частині, яка стосується активного та пасивного хабарництва у публічному секторі, чітко включали в себе будь-яку форму (неправомірної) вигоди (у розумінні Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, ETS 173), зокрема матеріальну та нематеріальну вигоду – незалежно від того, чи мають вони ринкову ціну, яку можливо визначити чи ні – та вигоди, які мають низьку ціну.

Позиція GRECO з цього питання – визнання невідповідності до стандартів Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією наявності у антикорупційному законодавстві України і норм, якими встановлена адміністративна відповідальність за окремі види корупційних адміністративних правопорушень, визнаних такими (віднесених до таких) українським законодавцем, є необґрунтованою, а критика позиції українського законодавця з цього питання – безпідставною.

Можна погодитись із висновком GRECO, що в антикорупційне законодавство України, зокрема в кримінальне, імплементовані не всі рекомендації (стандарти) Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, але не можна погодитись із висновком, що Україною не виконана вимога рекомендацій GRECO, щоб на практиці за загальним правилом випадки корупції трактувалися як кримінальні правопорушення, а наявність в українському законодавстві адміністратив-

них корупційних правопорушень не можна розглядати як належне застосування вимог Конвенції.

Зазначена невідповідність положень КК України до рекомендацій Кримінальної Конвенції про боротьбу з корупцією щодо покарання та корупційні злочини, суттєво поглиблюється змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності» від 15 листопада 2011 р. № 4025-VI, який набув чинності 17 січня 2012 р. (згідно з п. 1 Прикінцевих та перехідних положень Закону він набуває чинності через місяць після його опублікування). Названим Законом внесені зміни до санкцій статей 364¹, 365¹ та 368³ КК, якими передбачається відповідальність, відповідно, за зловживання повноваженнями (ст. 364¹), перевищення повноважень (ст. 365¹) службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми, та комерційний підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст. 368³), а також до санкцій ст. 365² (Зловживання повноваження особами, які надають публічні послуги) та ст. 368⁴ (Підкуп особи, яка надає публічні послуги), – всі види основних покарань, що передбачаються ними, замінені єдиним, безальтернативним основним покаранням – штрафом у розмірах від п'ятисот до двадцяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. У санкціях статей 364¹, 365¹, 365², частини третьої та частини четвертої ст. 368³ і ст. 368⁴ як обов'язкове додаткове покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю, а санкціями частини третьої ст. 365² (альтернативно), частини четвертої ст. 368³ (як обов'язкове) та частини четвертої ст. 368⁴ (як обов'язкове) передбачено покарання у вигляді конфіскації майна.

Рекомендація GRECO щодо необхідності збільшення (підвищення) розміру санкцій за окремі корупційні злочини є, на мій погляд, безпідставною, оскільки Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією не містить жодних положень, в яких би йшлося про те, що покарання за вчинення аналогічних корупційних злочинів державними службовими особами та службовими особами і працівниками приватних підприємств має бути однаковим. Визначення видів і розмірів покарань за вчинення корупційних злочинів є компетенцією, прерогативою кожної Держави-учасниці. На мій погляд, український законодавець обґрунтовано зважав на те, що корупційні злочини, вчинені державними службовими особами, є більш суспільно небезпечними, ніж аналогічні корупційні злочини, вчинені службовими особами юридичних осіб приватного права.

Продовження реформування антикорупційного законодавства відповідно до міжнародних стандартів визначено як один зі шляхів (напрямів) розв'язання проблеми загрози корупції, рівень якої зростав протягом останніх років, Державною програмою щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки, затвердженою постановою КМ України від 28 листопада 2011 № 1240 [1], яка роз-

роблена відповідно до Указу Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1001, яким затверджена Національна антикорупційна стратегія на 2011–2015 роки.

Кабінет Міністрів вважає, що виконання затвердженої ним Державної програми дасть змогу, зокрема, продовження процесу розвитку законодавства з урахуванням світових антикорупційних стандартів, закріплених у Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, Кримінальній конвенції про боротьбу з корупцією, Додатковому протоколі до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, Цивільній конвенції про боротьбу з корупцією, рекомендаціях Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO) та інших міжнародних інституцій.

Завданнями і заходами з виконання Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки, затвердженої постановою КМ України від 28 листопада 2011 р. № 1240, передбачено, зокрема, підготовку і внесення до Верховної Ради України у 2012 році проектів законів України про відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення, підготовку пропозицій щодо внесення змін до законодавства про відповідальність за корупційні правопорушення відповідно до рекомендацій Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO), наданих за результатами третього раунду оцінювання, забезпечення супроводження розгляду у Верховній Раді України проекту Закону України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуальних кодексів України (щодо вдосконалення процедур здійснення конфіскації)» та супроводження розгляду проекту Закону України «Про правила етичної поведінки» (реєстр. номер 4420-д від 17 листопада 2011 р.) [2].

Зазначу, що 19–24 березня 2012 р. в Страсбурзі має відбутися 54-те пленарне засідання Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO), на якому заплановано заслухати звіт України щодо виконання антикорупційних рекомендацій, які були надані GRECO за результатами спільного 1-го та 2-го раундів оцінювання, які охоплювали період до 2006 року. Звіт щодо виконання рекомендацій GRECO, які містяться у згадуваному Оціночному звіті 3-го раунду оцінювання, присвяченого аналізу реформуванню антикорупційного кримінального законодавства України в аспекті узгодження зі стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією Ради Європи, який розпочався у 2011 році, Україною буде надаватись після завершення третього раунду оцінювання.

Обсяг тез цього виступу не дозволяє викласти конкретні пропозиції щодо змісту змін до КК України в аспекті упорядкування його положень відповідно до стандартів Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією з огляду на згадані рекомендації GRECO. Зазначу лише, що мною підготовлений проект Закону про внесення комплексних змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення.

-
1. Урядовий кур'єр. – 2011. – 21 грудня.
 2. Офіційний вісник України. – 2011. – № 94. – Ст. 3431.

М.Й. Вільгушинський,

заступник голови

Вищого спеціалізованого суду України

з розгляду цивільних і кримінальних справ,

кандидат юридичних наук

ЩОДО МІСЦЯ СУДОВОЇ СИСТЕМИ В ПРОВЕДЕННІ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Сьогодні в Україні, з огляду на загальновизнаний підвищений рівень корумпованості суспільства та влади, одним із найбільш актуальних завдань є проведення державою результативної антикорупційної політики. На жаль, судова система України, незважаючи на її значний внесок у забезпечення антикорупційної політики держави, не отримала, на нашу думку, у чинному антикорупційному законодавстві належного їй місця.

Так, згідно з п. 4 ст. 5 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 р. [1], «координацію реалізації органами виконавчої влади, визначеної Президентом України антикорупційної стратегії, здійснює спеціально уповноважений орган з питань антикорупційної політики, який утворюється Президентом України». При цьому Указом Президента України «Про першочергові заходи з реалізації Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 05.10.2011 р. № 964/2011 [2] виконання обов'язків спеціально уповноваженого органу з питань антикорупційної політики тимчасово покладалось на Міністерство юстиції України, яке не так давно само запропонувало перенесення терміну створення такого органу ще на два роки, і тим самим унеможливило проведення не тільки вказаної координації, але й взагалі узгодженого функціонування відповідних органів виконавчої влади, визначених Президентом України в антикорупційній стратегії [3].

Відтак виникає суттєва дилема – нині відсутній спеціально уповноважений орган з питань антикорупційної політики в Україні, а отже і дієва координація діяльності органів виконавчої влади у зазначеній сфері.

На нашу думку, це продовжуватись не може через потребу негайної реалізації в державі основних положень антикорупційної політики. Тому одним із шляхів вирішення цієї дилеми може бути, наприклад, покладання означених функцій на суб'єктів нижчого за підпорядкованістю рівня, якими визначені органи прокуратури та спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України, податкової міліції, по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України.

Водночас і цього недостатньо. Нагадаємо, що за колишнім розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Зasad антикорупційної політики» від 08.12.2009 р. № 1688-р [4], до принципів антикорупційної політики серед інших

була віднесена й ефективна взаємодія законодавчої, виконавчої і судової гілок влади та держави з громадськістю. При цьому антикорупційною політикою взагалі був названий комплекс правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів, спрямованих на створення системи запобігання та протидії корупції, усунення причин її виникнення. А серед основних завдань антикорупційної політики проголошувалося реформування правоохоронної та судової системи з метою підвищення ефективності діяльності із захисту прав і свобод людини та громадянина. Тобто правоохоронна та судова системи через їх реформування виводились на рівнозначний рівень забезпечення антикорупційної політики держави. І якщо правоохоронна система за її структурними елементами є відомою, будучи належним чином нормативно представленою вже згаданими спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції за Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», то судова система нині набуває нового, більш виразного, значення і потреби в рівнозначному відображенні у законодавчій базі.

Тому, з огляду на відсутність додаткових роз'яснень законодавця та, насамперед, абстрагуючись від значення, місця та завдань інших правоохоронних органів, із наданого раніше визначення принципів антикорупційної політики та власне й сутності антикорупційної політики держави взагалі, впливає, що в її основі лежить, разом із іншими заходами, і взаємодія судової гілки влади з громадськістю. По-друге, вона полягає у комплексі певних, раніше перелічених заходів.

Зазначимо, що в Указі Президента України «Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки» від 21.10.2011 р. № 1001/2011 [5] закріплено, що антикорупційну спрямованість мають здійснювані судова, податкова, адміністративна реформи, започаткована реформа кримінального судочинства, вдосконалені механізми доступу громадян до публічної інформації та отримання безоплатної правової допомоги.

Тому, на нашу думку, для упорядкування судової системи до стану можливості забезпечення антикорупційної політики держави потребують перегляду на чинність та доцільність відтворення на законодавчому рівні такі вже відомі шляхи реформування судової системи, як внесення змін до законодавства в частині розмежування та визначення повноважень правоохоронних органів; забезпечення незалежності суддів і недопущення втручання в судову діяльність; підвищення фахового рівня суддів та поліпшення умов їх професійної діяльності; розроблення дієвого механізму та критеріїв притягнення суддів до відповідальності; забезпечення ефективного виконання судових рішень; створення умов для розвитку альтернативних (позасудових) способів розв'язання спорів; забезпечення доступності до судових рішень та судової статистики тощо.

З уваги на Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки [5] «реформування вітчизняного антикорупційного законодавства є незавершеним». Причиною цього є низка недоліків, властивих судовій владі, серед яких:

низька ефективність заходів, що вживаються судами, щодо притягнення винних у вчиненні корупційних правопорушень до відповідальності; необхідність оптимізації співвідношення рівня базової (фіксованої) заробітної плати (посадового окладу) залежно від складності роботи і рівня відповідальності за конкретною посадою та додаткової заробітної плати (премій, надбавок), яка встановлюється за результатами оцінки діяльності на розсуд керівництва; формування єдиної правозастосовної практики правоохоронних та судових органів у справах, пов'язаних із корупцією; рівень кваліфікації суддів, працівників прокуратури та правоохоронних органів; проведення інституційної реформи органів, що здійснюють дізнання, досудове слідство та кримінальне переслідування.

Все це свідчить про нагальну потребу завершеності реформування вітчизняного антикорупційного законодавства з набуттям у ньому належного місця судової системи України щодо реалізації основних заходів антикорупційної політики держави.

1. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.

2. Про першочергові заходи з реалізації Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»: Указ Президента України від 05.10.2011 р. № 964/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 79. – Ст. 2901.

3. Минюст уполномочен отказать. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kommersant.ua/doc/1832128>.

4. Про схвалення Зasad антикорупційної політики: розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.12.2009 р. № 1688-р // Офіційний вісник України. – 2010. – № 11. – Ст. 550.

5. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки: Указ Президента України від 21.10.2011 р. № 1001/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 83. – Ст. 3020.

О.О. Костенко,
начальник УМВС України
на Львівській залізниці,
генерал-майор міліції

ОКРЕМІ АСПЕКТИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ЗАХОДІВ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ

Корупція загрожує верховенству закону, демократії, підриває ефективне державне управління, стабільність демократичних інститутів і моральні засади суспільства, порушує принципи рівності та соціальної справедливості. Негатив-

ний вплив корупції на суспільство не обмежується цими факторами. Спотворюються умови конкуренції, ускладнюється економічний розвиток.

Уряд України вживає заходів щодо протидії корупції. Створені і функціонують організаційна та правова системи протидії корупції, які ґрунтуються на Національній антикорупційній стратегії на 2011–2015 рр., схваленій Указом Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1001/2011 [1], і є певні результати діяльності органів внутрішніх справ щодо розслідування і розкриття злочинів, пов'язаних із корупцією.

Однак сучасна динаміка розвитку суспільних відносин у сфері державного управління породжує чимало серйозних суперечностей в теорії і практиці правоохоронної діяльності. Аналіз тенденцій розвитку оперативної обстановки в цілому в державі свідчить про стійке зростання саме корупційних правопорушень (адміністративних деліктів і злочинів).

Таким чином, тенденція зростання правопорушень корупційної спрямованості значною мірою пов'язана з негативними процесами у кримінально-процесуальній сфері та адміністративно-правовому регулюванні. Зважаючи на це, слід зазначити:

а) корупційні адміністративні правопорушення безпосередньо пов'язані з корупційною злочинністю як чинники, що її обумовлюють;

б) правопорушення є латентною частиною певної корупційної злочинності.

Отже, можна говорити про існування певного кореляційного зв'язку між показниками рівня, структури і динаміки цієї категорії правопорушень і корупційних злочинів.

Ефективне запобігання корупційним злочинам значною мірою залежить від результативності боротьби з правопорушеннями корупційної спрямованості. Ця діяльність правоохоронних органів відбувається в межах кримінальної й адміністративно-деліктної галузей права, а також реалізації інститутів адміністративного тиску, кримінальної й адміністративної відповідальності, які безпосередньо пов'язані з нормами процесуального права.

Зокрема, кримінально-процесуальні та адміністративно-процесуальні заходи боротьби з корупцією повинні становити системну сукупність взаємопов'язаних, взаємообумовлених і взаємозалежних станів розвитку процесуальних відносин, які забезпечуються державою і досягнення яких через встановлення і застосування відповідальності прагнуть суб'єкти правоохоронної діяльності.

Необхідно зауважити, що майже завжди у викритті корупціонерів вирішальне значення має оперативно-розшукова діяльність, що підтверджується результатами роботи Управління МВС України на Львівській залізниці. Відколи набула чинності Національна антикорупційна стратегія на 2011–2015 роки, підрозділами управління задокументовано 11 корупційних правопорушень (злочинів та корупційних діянь).

Вирішення завдань з розкриття злочинів і притягнення до відповідальності винних у корупції аж до виконання вироку неможливе без опера-

тивного супроводу та використання результатів оперативно-розшукової діяльності з доведення вини.

Слід дозволити органам внутрішніх справ отримувати матеріали, що містять юридично значущу інформацію про корупційну діяльність та майно корупціонерів, у такій правовій формі, як оперативно-розшукова діяльність. Необхідно вважати цей напрям однією з частин кримінального переслідування, тому результати оперативно-розшукової діяльності треба визнати основою для формування обвинувального доказування, яке може бути представлено в суді та після дослідження за участю захисту взято за фактичну основу обвинувачення.

Необхідно зважати на те, що документ, яким оформляється надання результатів оперативно-розшукової діяльності органам попереднього слідства, доказового значення не має. Інші письмові документи, у яких співробітники оперативних апаратів викладають відомості про обставини проведення оперативно-розшукових заходів, можуть бути визнані доказами тільки у виняткових випадках – коли з об'єктивних причин у суді не може бути допитаний відповідний учасник заходу.

Джерелами доказів повинні визнаватися предмети, документи, що вилучаються під час оперативно-розшукової діяльності, а також носії інформації про результати використання технічних засобів. Це, на нашу думку, ґрунтується на положеннях Конституції України [2]. У ст. 62 Конституції йдеться: «Особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду. Обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях».

Водночас у ст. 10 «Використання матеріалів оперативно-розшукової діяльності» Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [3] подано перелік вичерпних підстав для використання матеріалів оперативно-розшукової діяльності. Відповідно, пропонується у новій редакції ст. 10 Закону допустити використання матеріалів, отриманих у результаті оперативних заходів, для доведення вини обвинуваченого після їх перевірки в судовому порядку у справах щодо корупції, що вимагає внесення змін до проекту Кримінально-процесуального кодексу України.

З огляду на зарубіжний досвід, прикладом пропозицій із зазначеного питання можуть бути погляди Д.С. Кучерука, який зазначає: «Оскільки матеріали, зібрані на підставі Федерального закону Російської Федерації «Про оперативно-розшукову діяльність» пропонуються для використання в доведенні, то передбачається, що джерело походження цих матеріалів і спосіб їх отримання можуть бути досліджені в судовому засіданні в необхідних межах на розгляд суду за таких обставин:

- 1) інформація, форма викладу, межа її дослідження істотна для захисту підсудного та визначає достовірність відомостей, що містяться в матеріалах;
- 2) дослідження проводиться в умовах режимних обмежень;

3) захист матиме право на допит оперативних працівників, які надали інформацію, представлену як докази обвинувачення;

4) дотримання заходів забезпечення безпеки джерел отримання інформації передбачені законодавством [4].

Досвід роботи Управління (цього року порушено 7 кримінальних справ щодо посадовців Державної інспекції з карантину рослин, Державної виконавчої служби за статтями 364, 366 КК України) свідчить, що впровадження запропонованих доповнень, зважаючи на специфіку законодавства України, значно скоротить час від отримання інформації до направлення кримінальної справи до суду.

Зазначена позиція збігається із поглядами німецького дослідника Е. Шмідта-Ассманна, який пише: «У правовій державі праву належить центральна, однак не ексклюзивна позиція. Його впливи мусять бути розглянуті у зв'язку з іншими засобами, досліджені на предмет виявлення функціональних еквівалентів і принагідно покращені шляхом узгодження з ними» [5].

Водночас запропонований підхід не повинен призвести до хибного розуміння завдань кримінального процесу з соціальної точки зору (з огляду на тактику отримання доказів). Право є регулятивним засобом і водночас матеріальним порядком. Отже, його значення не може бути обмежено інструментальною функцією.

Це, своєю чергою, забезпечить захист інтересів учасників процесуальних відносин, дотримання законності в правозастосовній діяльності, запобігання посяганням на правопорядок і законність, що повною мірою відповідає завданням Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 рр. у частині розвитку законодавства, з огляду на антикорупційні стандарти, закріплені у рекомендаціях Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO) [6].

1. Національна антикорупційна стратегія на 2011–2015 рр., схвалено Указом Президента України від 21.11.2011 р. № 1001/2011.

2. Конституція України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

3. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 р. № 2135-XII. (у редакції від 19.05.2011 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.

4. Кучерук Д.С. Использование результатов оперативно-розыскной деятельности в доказывании по уголовным делам о взяточничестве: автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 «Уголовный процесс, криминалистика; оперативно-розыскная деятельность» / Д.С. Кучерук – Нижний Новгород, 2011. – 20 с.

5. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Е. Шмідт-Ассманн; пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов; від. ред. О. Сироїд. – 2-е вид. перер. та доп. – К.: КІС., 2008. – 552 с.

6. Державна програма щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 рр., затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 28.11.2011 р. № 1240.

С.М. Алфьоров,
*ректор, доктор юридичних наук, доцент,
заслужений юрист України,
генерал-майор міліції
(Дніпропетровський державний університет
внутрішніх справ)*

ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ТА ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

В Україні, як і в усьому світі, корупція є глобальним негативним явищем, яке вже давно вийшло за межі суто юридичних проблем, що стосуються лише державних службовців. У нашій країні корупція набула таких масштабів, що становить реальну загрозу соціально-економічному розвитку суспільства, національній безпеці держави, а тому і безпеці кожної людини. Це явище стало тим фактором, що руйнує принципи справедливості у суспільстві, мотивує неправомірну поведінку, сприяє процвітанню тіньових відносин.

Міністр МВС України В.Ю. Захарченко визначив пріоритетні завдання діяльності української міліції. Це – забезпечення безпеки людей, захист прав і свобод особисті, протидія таким негативним соціальним явищам, як корупція, модернізація відомства з метою перетворення його у правоохоронну інституцію європейського зразка [1].

Корупція в Україні сьогодні має особливості, які відрізняють її від цього явища в інших країнах. Без виявлення цих особливостей не можна розробити адекватні заходи протидії їй. Корупція в Україні належить до кризового типу. Цей тип має такі властивості: а) зумовлюється кризою сучасного українського суспільства (а не лише недосконалістю кримінальної юстиції); б) здатний поглиблювати кризу українського суспільства, зводячи нанівець будь-які політичні, економічні, правові, моральні реформи в Україні. У цьому її загроза національній безпеці України.

Таке уявлення про особливість корупції в Україні обумовлює те, що для ефективної протидії їй має бути розроблена відповідна саме до цього типу (а не до корупції взагалі) технологія.

Аналіз практики протидії корупції в Україні свідчить про те, що ця протидія не заснована на адекватних уявленнях про корені цього негативного явища в Україні. Зокрема, не береться до уваги фактор корупційної активності громадян, і тому все зводиться до корупційної активності посадових (службових) осіб. Це означає, що у стратегії і тактиці протидії корупції не передбачений такий потенціал, як «діяльність, спрямована на зменшення корупційної активності громадян», що має, на нашу думку, вирішальне значення для протидії корупційним виявам в Україні.

З огляду на зміст антикорупційної діяльності, функціональне призначення та коло повноважень, суб'єкти протидії корупції можуть бути поділені на основні групи: 1) які визначають і забезпечують реалізацію антикорупційної політики держави; 2) які створюють і удосконалюють нормативно-правову базу в цій сфері; 3) які ведуть безпосередню правоохоронну діяльність у сфері протидії корупції; 4) які здійснюють судовий розгляд справ про корупційні правопорушення (суд); 5) діяльність яких спрямована на запобігання корупції; 6) які здійснюють координацію антикорупційної діяльності; 7) які реалізують контроль та нагляд за діяльністю суб'єктів безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері протидії корупції; 8) які здійснюють поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь; 9) які здійснюють фінансове, матеріально-технічне, інформаційне, науково-методичне забезпечення цього напрямку діяльності держави.

Третю групу становлять суб'єкти безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері протидії корупції. Така назва цих суб'єктів є дещо умовною, оскільки правоохоронна діяльність містить реалізацію всіх правоохоронних функцій. У цьому разі безпосередню правоохоронну діяльність визначаємо як виконання оперативно-розшукової функції (виявлення, припинення та документування корупційних діянь), розслідування корупційних злочинів, провадження справ про адміністративні правопорушення корупційного характеру, а також здійснення певною мірою профілактичної функції.

Своєю чергою, суб'єкти цієї групи поділяються на дві підгрупи: 1) суб'єкти, для яких безпосередня правоохоронна діяльність у сфері протидії корупції є однією з основних функцій; 2) суб'єкти, для яких така діяльність є другорядною функцією і здійснюється лише у процесі виконання ними основних функцій, що безпосередньо не пов'язані з протидією корупції. Слід зазначити, що сьогодні в Україні не існує державного органу, для якого протидія з корупцією була б єдиною основною функцією.

Крім того, проблемою у визначенні органів, які працюють у напрямі протидії корупції, є відсутність чіткої межі між всіма органами, тим чи іншим чином причетними до здійснення заходів щодо протидії корупції [2, с. 275].

Стаття 5 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» встановлює, що спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції є органи прокуратури, спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю МВС України, податкової міліції, по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України, Військової служби правопорядку у Збройних силах України, якщо інше не передбачено законом. Підрозділом, для якого безпосередня правоохоронна діяльність є однією з основних функцій у Міністерстві внутрішніх справ України, є Головне управління по боротьбі з організованою злочинністю.

Відповідно до п. 6 ст. 5 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», суб'єктами, які беруть участь у запобіганні, виявленні, а в установленні

них законом випадках – у заходах щодо припинення корупційних правопорушень, відновленні порушених прав чи інтересів фізичних та юридичних осіб, інтересів держави, а також в інформаційному і науково-дослідному забезпеченні заходів щодо запобігання і протидії корупції, у міжнародному співробітництві в цій сфері, є, зокрема, підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості та форми власності, їх посадові та службові особи, а також громадяни, об'єднання громадян за їх згодою.

В останні роки зростає роль громадських організацій у запобіганні корупції. Відповідно до Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» від 11 вересня 2006 р. № 742 в Україні діє близько двохсот неурядових організацій, які декларують свою антикорупційну спрямованість. Найбільше організацій, які беруть активну участь у протидії корупції, створено у Києві та Київській області – 17, Хмельницькій – 9, Донецькій – 7, Сумській – 6, Луганській – 6, Дніпропетровській – 5, Кіровоградській – 4, Полтавській області – 3 та АР Крим – 5. Однак ефективного механізму їх взаємодії з органами внутрішніх справ у сфері протидії корупції до цього часу не створено.

Взаємодія органів внутрішніх справ та громадських організацій у сфері протидії корупції має такі особливості:

- 1) це відносини, пов'язані з виконанням правоохоронних функцій;
- 2) наявність двох суб'єктів, які не підпорядковані один одному;
- 3) узгодженість спільних заходів за метою, місцем та часом;
- 4) спрямованість зусиль взаємодіючих суб'єктів на протидію корупції на всіх рівнях публічної влади;
- 5) врегулювання переважно нормами адміністративного права;
- 6) організація взаємодії раціонального розподілу відповідно до сил, засобів та можливостей кожного суб'єкта [3].

Відповідно до положень Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 роки, схваленої Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1001/2011, в умовах соціально-економічних реформ, які наразі здійснюються в державі, пріоритетними напрямками антикорупційної політики мають стати виявлення та усунення умов, що сприяють або можуть сприяти виникненню корупції, а також запобігання спробам їх створити.

Органи внутрішніх справ повинні відігравати провідну роль у запобіганні будь-яким виявам корупції у всіх сферах суспільного життя. Ефективність такої діяльності залежить, зокрема, від налагодженої взаємодії з іншими державними та правоохоронними органами, неурядовими громадськими організаціями.

Можливими напрямками взаємодії органів внутрішніх справ та громадських організацій повинні стати:

- 1) планування спільних заходів ОВС та громадських організацій щодо протидії корупції на рівні безпосередніх виконавців, а не керівників;
- 2) залучення засобів масової інформації до об'єктивного висвітлення результатів такої діяльності;

3) розроблення програм регіонального рівня, які б узгоджувалися з органами місцевого самоврядування, та внесення пропозицій щодо їх фінансування на початкових стадіях формування бюджетів.

1. Віталій Захарченко визначив пріоритети для МВС. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/731183>.
2. Алфьоров С.М. Адміністративно-правова діяльність щодо протидії корупції в органах внутрішніх справ: монографія / С.М. Алфьоров. – Х.: Золота миля, 2001. – 372 с.
3. Завгородній В.А. Адміністративно-правове регулювання взаємодії органів внутрішніх справ та громадських організацій у протидії корупції: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.А. Завгородній. – Дніпропетровськ, 2010. – 20 с.
4. Мельник М.І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії): монографія / М.І. Мельник. – К.: Юридична думка, 2004. – 400 с.
5. Корупція в Україні – основний антиукраїнський фактор. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://narodna.pravda.com.ua/politics/47ecdd7bdfcfc/>
6. Суд та інші правоохоронні органи. Правоохоронна діяльність // Закони і коментарі: навч. посібник / М.І. Мельник, М.І. Хавронюк. – К.: Атіка, 2001.

В.М. Бесчастний,
*ректор,
доктор наук з державного управління, професор
(Донецький юридичний інститут
МВС України)*

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРОТИДІЄЮ КОРУПЦІЇ

Сьогодні не викликає сумнівів актуальність протидії корупції. Загальновідомими є рейтинги, оцінки фахівців та громадян України щодо стану корумпованості суспільства та державних інституцій. Можна майже беззаперечно стверджувати, що провалів та прогалин у протидії корупції значно більше, ніж реальних здобутків. Відтак підлягають осмисленню і нещодавні зміни у законодавстві стосовно протидії корупції. Від науковців, крім аналізу статистичних показників протидії корупції та закликів (які мають загальний характер) до «забезпечення комплексного підходу», «покращення», «поглиблення», «активізації», «створення у суспільстві негативного ставлення до корупції» тощо, все ж таки можна почути відверті оцінки та обґрунтовані пропозиції. Однак з боку практиків та політиків переважають суха констатація фактів та прагнення радикально, репресивно, в основному формально, нещиро та «навмання» (тобто без аналізу та виявлення відповідних закономірностей) – запропонувати заходи протидії корупції.

Так, зокрема, проектом Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України» (щодо протидії хабарництву) від 25.01.2012 року № 9749 передбачено віднести до службових осіб, які займають відповідальне становище, деяких службовців органів місцевого самоврядування, а до осіб, які займають особливо відповідальне становище, – суддів, прокурорів, слідчих та осіб, посади яких, згідно зі статтею 14 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», належать до першої або другої категорії. Крім того, проектом запропоновано передбачити довічне позбавлення волі як безальтернативне покарання за отримання хабара у особливо великому розмірі. Аналогічні законопроекти від 2 грудня 2008 року за № 3428, від 5 лютого 2010 року за № 6045 та від 31 серпня 2010 року за № 7072 з такою ж назвою вже були внесені на розгляд Верховної Ради України. Найімовірніше, що посилення санкції в сучасних умовах слабого забезпечення невідворотності покарання взагалі та особливо низького відтворення цього принципу стосовно корупційних злочинів зокрема призведе лише до збільшення розмірів хабарів. В умовах, коли авторитетні представники європейської спільноти красномовно характеризують, що в Україні один хабарник полює на іншого, щоб відібрати в останнього його хабар, внаслідок посилення відповідальності збільшиться розмір хабара за уникнення від запропонованого законопроектом довічного позбавлення волі.

Якщо одержання хабара слідчим районного управління внутрішніх справ завжди (незалежно від розміру хабара) становитиме той самий рівень суспільної небезпеки, як це запропоновано у згаданих законопроектах, як і його одержання, наприклад, міністром, керівником іншого центрального органу виконавчої влади, головою обласної державної адміністрації чи народним депутатом України, навряд чи це сприятиме підвищенню рівня довіри людей до влади. Адже на практиці будуть довічно позбавлені волі декілька «найбідніших» слідчих, а крупні та реально небезпечні хабарники-високопосадовці примножать свої статки. Водночас показники боротьби з «високопосадовим» хабарництвом будуть формально високими, а насправді ганебними.

Згідно з нашими та аналогічними дослідженнями, якщо у сфері корупції задіяно понад 20% посадових осіб (зокрема суддів) України, то посилення і навіть запровадження кримінальної відповідальності є недоцільним, оскільки сприяє зворотним процесам екстремального збагачення та розширення кола таких осіб.

Необхідно зазначити, що тенденція непоміркованої боротьби з корупцією саме кримінально-правовими засобами є спадщиною правозастосовної практики СРСР, де було акцентовано на кримінально-правових засобах запобігання злочинності, у тому числі її корупційним виявам.

З огляду на зазначені проблеми, постає питання щодо напрацювання відповідної комплексної стратегії протидії корупції, яка, своєю чергою, має ґрунтуватися на високіймовірному прогнозуванні наслідків змін у законодавстві або застосування тих чи інших антикорупційних заходів.

Насамперед потрібно визначити основні напрями протидії корупції на державному рівні.

Зважаючи на це, ми маємо за мету на основі результатів численних наукових досліджень представників очолюваного мною навчального закладу і напрацювань науковців України та інших держав, на підставі структурно-функціонального підходу визначити основні напрями державного управління протидією корупції.

Вихідним положенням для визначення напрямів протидії корупції має стати відмова від розуміння протидії корупції як боротьби з прагненням посадових осіб мати нормальні умови життя і збагатитися, що властиво кожній людині. Очевидно, що річ у способах задоволення таких прагнень. Те, що державні посадові особи повинні виконувати свої обов'язки і функції компетентно та ефективно, відповідно до законів і з повною відповідальністю, а також приймати справедливі й неупереджені за своєю суттю рішення, ніяк не суперечить намаганням поліпшити своє матеріальне становище.

7 квітня 2012 року Верховною Радою було прийнято Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції». Згідно з цим Законом корупцією визнається використання особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб [1]. Якщо ми вилучимо з цього визначення лексему «неправомірне», то отримаємо цілком природну основу діяльності переважної більшості посадових осіб в Україні.

Крім того, нині вже науково доведено, що саме розмір хабара мало відображає ступінь суспільної небезпечності зазначеного злочину [2]. Беручи до уваги висновки досліджень, згідно з якими підтверджено безпосередній взаємозв'язок між розміром заробітної плати чиновника та його непідкупністю [3, с. 35], доречно зауважити, що в умовах, коли загальновідомий рівень заробітної плати та соціального захисту державного службовця і працівника ОВС явно орієнтує на необхідність додаткового отримання матеріальних благ та послуг, це питання набуває особливого значення. Відповісти на нього можна апіорно: так само, як кримінальне чи адміністративне законодавство змінюється лише відповідно до виникнення нових суспільно небезпечних діянь, так і виникнення нових суспільно-корисних діянь, безумовно, буде передувати законодавчому регулюванню. Проте, якщо дослідження питань кримінальної та адміністративної відповідальності вже наявні, то про проведення ґрунтовних досліджень способів, засобів, методів, обсягів та критеріїв стимулювання ефективної діяльності посадовців для забезпечення прав та свобод людини нам невідомо.

Тому першим напрямом державного управління протидією корупції має стати не покарання, а саме стимулювання, тобто напрацювання заходів щодо підвищення зарплат і можливостей отримання доплат і премій.

Високі офіційні доходи державних службовців підвищують цінність посад, які вони обіймають, спонукають чиновників піклуватися про безпеку й стабільність свого становища й тому відмовлятися від вчинення корупційних дій. Особливого значення набуває мотивація службової відповідальності через винагороду й заохочення належного виконання обов'язків, а також законне просування кар'єрними сходами. У таких умовах посадові особи зволіють діяти строго в межах своєї компетенції й служити принципам справедливості, законності, чесності, ефективності.

Чому би значний потенціал прагнення посадової особи підвищувати свій життєвий рівень, який за сучасного підходу до протидії корупції визнаний складовою зловживання владою, не застосувати з іншою метою, а саме у справі активізації забезпечення прав та свобод людини. Зокрема, якщо наразі поширюється надання офіційної винагороди за правдиву інформацію про певні злочини та осіб, які їх учинили, і людина фактично може «заробити» на цьому, то чому посадова особа, яка у вільний час на офіційній основі й, головне, не порушуючи прав та не віддаючи переваг, прискорить свою роботу, не може отримати за це винагороду? Таку винагороду можуть надати особи та організації, зацікавлені не просто у вирішенні власних проблем, а в реальному підвищенні рівня ефективності роботи певного державного органу на визначеній території. Якщо такий захід буде прозорим, висвітленим у ЗМІ, обов'язково перевіреним відповідними і державними, і громадськими структурами на предмет дотримання прав і свобод громадян та відсутності переваг за будь-якими ознаками, то про шкоду державі, суспільству, авторитету державним органам навряд чи можна говорити – імовірніше, варто очікувати підвищення ефективності роботи з реалізацією, забезпеченням та охороною прав і свобод людини.

Можна заперечити, що такий підхід надає можливість для розвитку нових зловживань та є занадто складним, але будь-яка дія викликає протидію, хоча не стає непотрібною. Головне, щоб антикорупційні заходи застосовувалися, зважаючи на сутність людини, яка обіймає певну посаду. Щонайперше за умов контролю та прозорості людина обере шлях законного збагачення – в протилежному разі і тільки після забезпечення, а не до або замість зазначеного, необхідно посилити заходи відповідальності, які є другим напрямом державного управління протидією корупції.

І в контексті забезпечення відповідальності необхідно перш за все не розгалужувати систему органів, що ведуть боротьбу з корупцією, а створити спеціальну установу (незалежну комісію або реально незалежного прокурора) з особливою процедурою призначення й звільнення його керівників. У низці країн, де були уведені незалежні структури (незалежний прокурор у США, незалежна комісія в Гонконгу, Сінгапурі, Малайзії, Тайвані), є реальні досягнення в боротьбі з корупцією серед вищих посадових осіб.

Третім напрямом державного управління протидією корупції є напрацювання механізмів щодо протига корупції. Нині у контексті пріоритету прав та свобод людини й комплексного виходу України з корупційного колапсу першочергового значення набувають заходи невідворотності кримінальної відповідальності, залучення ЗМІ та громадськості до виявлення корупції, поновлення прав, порушених у результаті вчинення корупційного діяння, приведення за наявності такої можливості правової ситуації у стан, який передував правопорушенню, – зокрема визнання чинності угоди, укладеної в результаті корупційного впливу, поновлення звільненого внаслідок перевищення службовою особою своїх повноважень працівника на посаді тощо.

Також важливим є відшкодування моральної та матеріальної шкоди саме особі, чії права порушено. Якщо порушено принципи рівноправності й коло тих, кому було віддано переваги, визначити важко або неможливо, тоді доцільно, щоб той, хто намагався отримати переваги, «став у кінець черги», позбувся не тільки привілеїв, які намагався отримати, а і був дещо позбавлений того, що є доступним для всіх, а чиновника, який надав певний привілей або позбавив права, було примушено законом забезпечити в стислий термін реалізацію або забезпечення прав та свобод людини. Привілеї, які намагалася отримати певна посадова особа, мають бути надані «навпаки». Іншими словами, якщо особа намагалася отримати або отримала певну матеріальну цінність за нижчою вартістю, доцільно зобов'язати її отримати аналогічну матеріальну цінність за вищою вартістю.

До протига корупції можна віднести і вжиття додаткових заходів щодо освіти суспільства, оскільки освічене суспільство, як правило, є найменш терпимим до різного роду порушень моральних і правових норм, адже достатньо поінформоване про свої права й обов'язки держави щодо нього. У зв'язку із цим передбачається існування певної залежності між ступенем освіченості суспільства й рівнем його корумпованості.

Яким би складним не здавалося напрацювання подібних заходів протидії, якими б незвичними вони не були на перший погляд, вважаємо, що саме такі заходи не тільки відповідають принципам адекватності покарання, а й виявляють спрямованість на забезпечення прав та свобод людини. У разі застосування цих заходів із залученням громадськості, висвітлення їх у засобах масової інформації можливо зробити корупцію справді ганебним явищем для суспільства, сприяти розвитку громадського осуду цього явища, адже його наслідки тоді стануть зрозумілими суспільній свідомості, в якій дотепер панує уявлення, що корупція є взаємовигідною справою.

1. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 № 3206-17. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3206-17/>.

2. Мельник М.І. Проблемні питання відповідальності за одержання хабара залежно від його розмірів / М.І. Мельник // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2001. – Вип. 36. – С. 488–496.

3. Привалов Ю. Тіньова економіка і корупція в Україні / Ю. Привалов, Ю. Сапелкін // Розбудова держави. – 1998. – № 11–12. – С. 30–38.

А.Т. Комзюк,
помічник ректора,
доктор юридичних наук, професор
(Харківський національний університет
внутрішніх справ)

ОРГАНИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ У СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Прийняття спеціального антикорупційного закону, низки інших підзаконних правових актів антикорупційного спрямування так і не дали бажаного результату, не зумовили відчутних позитивних зрушень у справі протидії корупції, зменшення її рівня і впливу на функціонування органів державної влади.

Сьогодні відсутній єдиний погляд на сутність та структуру державно-правового механізму протидії корупції. Натомість аналіз нормативно-правових актів з питань протидії корупції дозволяє зробити висновок про фрагментарне визначення у них елементного складу державно-правового механізму протидії корупції, у більшості цих документів визначається один (як правило, заходи протидії) або два (заходи протидії та суб'єкти протидії) елементи досліджуваного механізму.

Велика кількість та різноманітність правових актів, що у сукупності є становлять правову основу протидії корупції, обумовила появу такого терміна як «антикорупційне законодавство», який став часто вживаним не лише у науковій літературі, а й у законодавстві. Погоджуючись у цілому із сучасним розумінням антикорупційного законодавства, варто акцентувати увагу на тому, що його систему утворюють не лише нормативні акти, а й індивідуальні (наприклад, укази Президента про посадові призначення, про утворення Міжвідомчої робочої групи з питань протидії корупції та її складу тощо).

Антикорупційне законодавство з питань протидії корупції можна об'єднати у такі групи: що визначає концептуальні та програмні положення із вказаних питань; базове антикорупційне законодавство, яке визначає правові та організаційні засади протидії корупції (визначає об'єкти її протидії; суб'єктів корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією; органи протидії корупції; заходи та засоби протидії корупції); передбачає спеціальні

вимоги та обмеження стосовно державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави; передбачає відповідальність за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією; визначає правовий статус суб'єктів протидії корупції; регулює питання міжвідомчої та відомчої взаємодії і координації у сфері протидії корупції; регламентує питання здійснення контролю та нагляду за дотриманням антикорупційного законодавства.

У той же час акцентуємо увагу на тому, що будь-який розподіл антикорупційного законодавства є дещо умовним, хоча б з огляду на те, що окремі закони одночасно містять положення і щодо відповідальності за корупційні правопорушення, і щодо профілактики корупції та правоохоронної діяльності відповідних державних органів.

Вдосконалення протидії та запобігання корупції є одним із ключових завдань формування в Україні громадянського суспільства та правової держави. Оптимізація організації та практики реалізації антикорупційної діяльності має забезпечувати якомога ширше залучення усіх державних, муніципальних й громадських інститутів до протидії корупційній злочинності.

Одним зі спеціальних суб'єктів протидії корупції законодавством України визначено органи внутрішніх справ, особливість яких полягає у тому, що завдання, функції та повноваження щодо протидії корупції вони виконують повсякденно, мають у своїй структурі відповідні спеціалізовані підрозділи, складають найбільшу кількість протоколів про вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, а також розкривають та розслідують найбільшу кількість так званих «корупційних злочинів». Існує також нагальна потреба у розширенні кола законодавчо визначених спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, до яких наразі входять лише підрозділи по боротьбі із організованою злочинністю МВС України. Зокрема, до такої системи доцільно відносити ще й підрозділи державної служби боротьби з економічною злочинністю, слідчі підрозділи та підрозділи служби внутрішньої безпеки МВС України, які тією чи іншою мірою також долучаються до здійснення заходів запобігання корупційній злочинності.

Крім того, у законодавчих актах, які регламентують діяльність органів внутрішніх справ, а також у відповідних проектах немає вказівки на те, що завданням чи функцією цих органів є протидія (боротьба) корупції. Проте вони ставлять перед органами внутрішніх справ завдання щодо боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями, одним із видів яких є корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією.

Аналіз законодавчих положень, а також думок науковців про систему підрозділів МВС, які виконують завдання та функції щодо протидії корупції, дозволяє об'єднати підрозділи органів внутрішніх справ, які протидіють корупції, у такі групи: 1) спеціалізовані, до яких належать спеціальні підрозділи МВС України по боротьбі з організованою злочинністю; 2) підрозділи, одним із

завдань або функцією яких нормативними актами передбачено протидію (боротьбу) з корупцією.

Таким чином, органи внутрішніх справ України, з огляду на їхній правовий статус, компетенцію, ресурсні можливості та структурну розгалуженість, є одним із основних суб'єктів запобігання та протидії корупції.

Антикорупційна діяльність органів внутрішніх справ України передусім повинна бути спрямована на застосування попереджувальних заходів організаційно-правового характеру. Не менш важливого значення набувають розробка та здійснення загальних напрямів попереджувальної діяльності на основі аналізу рівня, структури й динаміки корупційної злочинності та деліктності, а також їхня конкретизація до рівня вирішення конкретних завдань на кримінально небезпечних територіях і об'єктах. Зауважимо, що актуальність та першочерговість такої діяльності зумовлюється законодавчою визначеністю лише самого обов'язку щодо вжиття профілактичних заходів з метою виявлення, запобігання та припинення корупційних діянь.

Ключовим напрямом антикорупційної політики в органах внутрішніх справ України має бути вплив на рівень правової свідомості та моральні якості їхнього особового складу з метою формування чіткої соціальної установки не тільки на негативне сприйняття корупції, але й на активну протидію їй.

Варто зважати на те, що на правове виховання населення, у тому числі в аспекті формування негативного ставлення суспільства до корупції, тією чи іншою мірою спрямована уся діяльність органів внутрішніх справ. Так, виховна функція опосередковується у виявленні, запобіганні, припиненні та розкритті корупційних злочинів, припиненні адміністративних корупційних правопорушень, усуненні причин і умов корупції, профілактичній роботі зі схильними до вчинення корупційних дій особами й т. ін. Зауважимо, що значення загальновиховного впливу органів внутрішніх справ України на суспільство полягає у формуванні в населення, громадян, посадових і службових осіб вмотивованої потреби правомірної поведінки та свідомого ставлення до своїх прав, обов'язків і повноважень.

В діяльності органів внутрішніх справ щодо протидії корупції існує чимало невирішених проблем, які призводять до дублювання їх завдань, функцій та повноважень. Зокрема, таке дублювання може мати внутрішній (між підрозділами боротьби з організованою злочинністю, підрозділами боротьби з економічною злочинністю та підрозділами внутрішньої безпеки) та зовнішній характер (між органами внутрішніх справ, СБУ, прокуратурою, податковою міліцією тощо).

Зважаючи на велику кількість підрозділів, одним із завдань чи функцій яких відповідними нормативними актами передбачено протидію (боротьбу) корупції, з метою розмежування між ними компетенції у сфері протидії корупції,

визначення основних напрямів і форм взаємодії та координації між ними, необхідно прийняти відповідну Інструкцію.

Зауважимо, що в науці порушується питання щодо формування у складі МВС України спеціалізованого антикорупційного органу з питань протидії корупції, потреба в якому прямо відзначається Конвенцією Організації Об'єднаних Націй проти корупції. Проте, на нашу думку, з огляду на сучасні реалії організації запобігання корупційній злочинності органами внутрішніх справ України, таким змінам має передувати процес докорінної перебудови існуючої системи протидії корупції, у тому числі у напрямі забезпечення єдності суб'єктів запобігання корупційній злочинності та комплексності їх антикорупційної діяльності.

С.Ф. Константінов,
*начальник кафедри адміністративної діяльності,
доктор юридичних наук, професор
(Національна академія внутрішніх справ)*

ФАКТОРИ СПРИЯННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ ТА ШЛЯХИ ЇХ ПОДОЛАННЯ

Корупція є однією з найгостріших проблем сучасності, вирішення якої для багатьох країн дуже важливе. Це стосується й України, для якої корупція стала фактором реальної загрози національній безпеці та конституційному ладу, інституціональною складовою політичного режиму, засобом заохочення та покарання, критерієм відбору кадрів бюрократії.

Причиною в науковому розумінні є будь-яке явище, яке за певних умов викликає (обумовлює) інше явище (наслідок). Причини створюють можливість визначеного наслідку, для появи якого необхідні допоміжні умови, що не зумовлюють цей наслідок, але створюють відповідні обставини для реалізації дії причини. За своєю значущістю причини правопорушень можуть бути основними та другорядними; об'єктивними та суб'єктивними тощо.

Корупційні правопорушення виникають з багатьох причин. На думку населення України (соціологічне опитування проведене в січні–квітні 2011 року серед 10 580 респондентів [1]) це і зловживання службовим становищем серед державних посадовців (17,4%), і відсутність належного контролю за діями чиновників з боку правоохоронних органів (14,7%), і складність та недосконалість українського законодавства, наявність у ньому прогалин, якими користуються корумповані посадові особи (10,9% респондентів), і слабка політична воля лідерів подолати такі проблеми та мінімальна мотивація до здійснення антикоруп-

ційних заходів (10,5%), і навіть тривалість існування корупції, у зв'язку з чим її важко викоринити в сучасних умовах (9,2% опитаних осіб).

Аналіз наукової літератури дозволив сформулювати систему детермінант корупції, до якої входять такі причини та фактори її поширення: *морально-психологічні, історичні, економічні, політичні, організаційно-управлінські, правові та ідеологічні*.

Морально-психологічні фактори поширення корупції пов'язані зі зниженням рівня правової свідомості та правової культури управлінської еліти, частина якої фактично діє всупереч інтересам народу, суспільства та держави. Найбільш чітко роль морально-психологічних факторів виявляється в період зміни суспільно-політичного та економічного ладу, коли моральним цінностям суспільства завдається найбільш істотної шкоди. Так, наприклад, загальновідомо, що державні перетворення, які відбулись в Україні на початку 90-х рр. минулого століття, супроводжувались тим, що поняття порядності та чесності поступилися місцем поняттю «приватний інтерес», для реалізації якого використовувались будь-які засоби. Аморальна поведінка влади і тих, чиї інтереси вона відстоювала, спричинила сплеск аморальності в суспільстві. Переважно законослухняне населення України дуже швидко, через економічну та політичну нестабільність, перетворилося на «суспільство правопорушників», члени якого готові були переступити межу закону та моральних принципів. У цей період виник так званий синдром «толерантного ставлення населення до протиправної поведінки», тобто в суспільстві сформувався ідеал протиправної поведінки, культ правопорушника. Логіка злодія, яка полягає в тому, щоб «украсти те, що можна», в період політичної та економічної нестабільності, безробіття виправдовувалась таким чином: «тому що треба виживати, якщо відсутні засоби для існування». Деградації свідомості також сприяла відсутність позитивної альтернативи (наприклад, неефективне фінансування закладів дозвілля, закриття та знищення багатьох із них), а також зневіра більшості громадян у можливості і здатності завдяки законослухняній та правомірній діяльності нормально жити в суспільстві.

Наступним фактором корупції, який належить до аналізованої групи, можна назвати «масовий психологічний стрес» від проведених в державі реформ, що супроводжувались втратою накопичень, зловживаннями в сфері приватизації, масовим безробіттям тощо. Традиційні моральні норми замінив культ грошей, багатства, розкоші, який в умовах низького рівня розвитку економіки та відсутності можливості самореалізації на вільному ринку сформував масову готовність розбагатіти за будь-яку ціну. Прикладом підтвердження такої зміни свідомості може бути проведене Інститутом соціології НАН України анкетування, яке містить такі дані: 77% анкетованих вважали, що більшість людей здатні вчинити нечесно заради вигоди; чесні люди є такими тільки зі страху перед викриттям, а не через свої принципи. Троє з чотирьох українців схильні до нечесних (підлих) вчинків з корисливих мотивів [2].

З морально-психологічними факторами поширення корупції тісно пов'язані *історичні фактори*. Насамперед тому, що українська нація та культура (національна свідомість) в процесі свого формування зазнавали і позитивних, і негативних впливів іноземних культур. Історично склалося так, що найбільш характерними рисами українців є те, що вони здебільшого легко піддаються сторонньому впливу, довірливі, схильні до осілого способу життя, досить важко йдуть на переміни. Саме цим нерідко зловживає інша частина населення, деякі державні керівники всупереч загальнодержавному та загальнонаціональному благу. Наприклад, в період приватизації державного майна було здійснено багато корупційних зловживань (корупційних правопорушень), пов'язаних зі свободою управлінських дій (уповноважених осіб) та відсутністю належного контролю й ефективних механізмів притягнення до відповідальності за корупційні зловживання [3, с. 24–25]. Частково це також підтверджується подіями, що супроводжували проголошення незалежності України тощо.

Економічні фактори корупції на рівні соціальних передумов пов'язані з економічною кризою, яка призвела до деформації соціально-економічних відносин і спричинила тяжкі економічні наслідки для українського суспільства, держави і переважної більшості громадян. Майнова нерівність та відсутність ефективного контролю за розподілом доходів, бідність, безробіття, відтік продуктивних сил за кордон та безліч інших економічних проблем сучасної України обумовили зростання кількості правопорушень, в тому числі корупційних.

Як стверджують майже всі експерти з економічних питань, сьогодні лише частина української економіки працює легально, а інша (на думку деяких експертів – більша) – знаходиться в «тіні». Своєю чергою, тіньовий сектор для ефективної діяльності та забезпечення «імунітету» від юридичної відповідальності завжди налагоджує корупційні зв'язки з управлінськими і правоохоронними органами держави. А оскільки корупція посадових і службових осіб означає корупцію в державі, то держава не зацікавлена у боротьбі сама з собою [4, с. 54–55]. Тому рівень корупції в економічному секторі залишається стабільно високим.

Економічні фактори сприяння корупції досить часто переплітаються з *організаційно-управлінськими корупційними факторами*. Останні виявляються в неефективності системи державного управління, яка не завжди може «йти в ногу» з новітніми засобами та способами діяльності.

Відомо, що будь-яка держава контролює розподіл матеріальних ресурсів та надає пільги деяким категоріям суб'єктів господарювання, встановлює розмір податків, митних платежів і зборів, а також виконує багато інших управлінських функцій. Тому юридичні та фізичні особи приватного сектору економіки завжди прагнуть використати державні інститути для отримання надприбутків, а частина публічних службовців намагається збагатитись через зловживання своїми повноваженнями. Наприклад, одним із антикорупційних заходів нині є обме-

ження для державних службовців можливості провадити підприємницьку діяльність. Проте сьогодні існує багато способів ухилитись від такого обмеження: залучення родичів та близьких осіб до підприємництва; активне сприяння з боку уповноваженої особи у підприємницькій діяльності; через «підставних осіб» тощо.

Організаційно-управлінські фактори корупції пов'язані з правовими факторами, оскільки процес формування законодавчого поля часто змінюється, залежно від потреб публічних посадових осіб, для вирішення і задоволення корпоративних інтересів певних кланів.

До факторів корупції *правового характеру* можна віднести:

- 1) неналежне забезпечення державним апаратом принципів верховенства права і законності;
- 2) поширення правового нігілізму і серед посадовців публічної служби, і серед населення;
- 3) відсутність у значної частини членів суспільства можливостей задовольнити свої потреби легальним шляхом.

Важливим чинником сприяння розвитку корупції та зменшення можливості ефективного контролю за діяльністю публічних посадових осіб в Україні є наявність великої кількості нормативно-правових актів. Такі нормативні документи можна поділити на 2 групи:

- законодавство, яке сприяє існуванню корупції (через прогалини, недосконалість тощо);
- законодавство, яке спрямоване на протидію корупції (але неефективно це завдання виконує).

Характеристика причин поширення корупції в Україні буде неповною без такої групи, як *політичні фактори*, оскільки, з огляду на реалії сучасного українського суспільства, саме вони будуть визначальними в існуванні системної корупції в Україні. До таких факторів належать:

- помилкова ідеологія реформ;
- гальмування політичних процесів, які назріли, що призвело до незавершеності реформ й уповільнення розвитку правової системи;
- політична нестабільність, дисбаланс функцій і повноважень різних гілок влади;
- посилення авторитаризму;
- нерішучість і непослідовність у проведенні демократичних перетворень;
- відсутність ефективного парламентського та громадського контролю за діяльністю посадових осіб різних гілок влади;
- відсутність належної політичної волі до системної протидії корупції;
- непослідовність і неналежна наукова обґрунтованість антикорупційної політики тощо.

Серед основних політичних чинників, які сприяють формуванню та розвитку корупції, можна визначити:

– низький рівень правової культури суспільства, його невідповідність досягнутому формальному рівню демократії та громадянського суспільства. Справді, якщо в державі прийнята демократична Конституція, яка закріплює ключові принципи демократичного ладу та надає громадянам основні політичні права і громадянські свободи, а в суспільстві тривалий час залишаються панівними елементи «патріархальної» й «підданської» політичної культури, то за таких умов політична корупція набуває небувалого розквіту;

– надмірне й активне втручання держави в економіку та приватне життя громадян, що призводить до послаблення ринкових регуляторних механізмів, підміни їх жорстким нормативним регулюванням держави, а також до ерозії основ громадянського суспільства. Держава (в особі уповноважених органів) часто прагне розширити сферу свого контролю (це пояснюється надзвичайною складністю процесів, що відбуваються в сучасному суспільстві, та небезпеками, що йому загрожують), що обумовлює збільшення обсягу повноважень і сфери «відповідальності» публічних посадових осіб;

– непрозорість системи державного управління, процесів розробки та прийняття рішень на національному, регіональному й місцевому рівнях. За таких умов корупція стає органічним елементом правової системи. Більше того, корупційні діяння стають невід’ємною сполучною ланкою між етапами процесів розробки та прийняття рішень.

З огляду на вищевикладене, вважаємо, що найбільш ефективним способом протидії політичній корупції є утвердження абсолютної прозорості використання державних коштів поряд із звітуванням про це населенню. Водночас, досягнути цього державі сьогодні досить важко: кому звітувати і хто перевірятиме, як зменшити та обмежити вплив на тих, хто контролює? Апеляція до моральності, люстрація не завжди є дієвими.

Фактично сам спосіб зміни соціального-економічного устрою з відповідними морально-етичними, ідеологічними наслідками став підґрунтям тотального беззаконня в країні, абсолютного нехтування правами людини заради збагачення владних структур та їхнього оточення. Така ситуація є основою глибинності й системності корупційних правопорушень в Україні.

Найефективніші заходи, на думку громадян, які б усунули корупцію:

- суворіші контроль та покарання чиновників за корупційні діяння;
- зменшення кількості офіційних форм і документів;
- запровадження системи етичної підготовки чиновників, що визначає їхні відносини з громадянами.

1. Стан корупції в Україні. Сумська область (Результати загальнонаціонального дослідження, 2011 рік). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.state.gov.sumy.ua/doc/corupcia_opros.doc.

2. Міжнародно-правовий досвід у боротьбі з корупцією. Узагальнення Управління державної служби Голодержслужби України в Кіровоградській області – Кіровоград,

2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.guds.gov.ua/sub/kirovogradska/ua/publication/9796.htm?s216900905=6e0625418ac4dc5ff55b1f37e37ed25d>.

3. Шакун В.І. Влада і злочинність. / В.І. Шакун – К.: Пам'ять століть, 1997. – 226 с.

4 Фомина Е. Законная преступность / Е. Фомина // Эксперт. – 1999. – № 17 – С. 54–55.

О.В. Авраменко,

*начальник факультету з підготовки слідчих,
кандидат юридичних наук, доцент*

І.Б. Газдайка-Василишин,

*доцент кафедри кримінального права та кримінології,
кандидат юридичних наук*

*(Львівський державний університет
внутрішніх справ)*

НЕЗАКОННЕ ЗБАГАЧЕННЯ: ПРОБЛЕМИ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ КВАЛІФІКАЦІЇ

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» від 7 квітня 2011 року № 3207-VI [1] Кримінальний кодекс України (далі – КК) доповнено статтею 368-2 «Незаконне збагачення». Частина 1 цієї статті передбачає відповідальність за одержання службовою особою неправомірної вигоди у значному розмірі або передачу нею такої вигоди близьким родичам за відсутності ознак хабарництва. Частини 2 та 3 цієї статті встановлюють відповідальність за ті ж діяння, вчинені, відповідно, у великих та особливо великих розмірах.

Цією новелою спричинено чимало проблем і наукового, і практичного характеру, зокрема проблему відмежування незаконного збагачення від інших злочинів та правопорушень.

Як уже зазначалось, на відсутність ознак хабарництва прямо вказано у ч. 1 ст. 368-2 КК. Застосування в такому разі поняття «хабарництво» є не зовсім виправданим та вдалим. У жодній іншій статті КК про це поняття не йдеться. На рівні закону воно не визначене, в науці кримінального права хабарництво трактують як сукупність кримінально караних діянь, вчинення яких безпосередньо пов'язано з даванням-одержанням хабара [2, с. 26]. Чинний КК передбачає такі кримінально карані діяння: одержання хабара, пропозицію або давання хабара, провокацію хабара. У частині 1 статті 368-2 КК ідеться власне про відсутність ознак одержання хабара, а не про давання, пропозицію чи провокацію хабара. Тому заради точності та однозначності законодавчого формулювання доцільно у ч. 1 ст. 368-2 КК слово «хабарництво» замінити словами «одержання хабара».

За якими ж саме ознаками відбувається розмежування незаконного збагачення та одержання хабара? Слід погодитись із точкою зору, що предмет злочину в такому разі не може відігравати роль відмежувальної ознаки. Адже хабар як предмет злочину, передбаченого статтею 368 КК, та неправомірна вигода як предмет незаконного збагачення (ст. 368-2 КК) за змістом є тотожними поняттями.

Примітка до статті 368-2 КК визначає поняття неправомірної вигоди – це грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, що їх без законних на те підстав обіцяють, пропонують, надають або одержують безоплатно чи за ціною, нижчою за мінімальну ринкову. Зміст цієї примітки, а також назва статті – «незаконне збагачення» спонукає до думки про майновий характер неправомірної вигоди. Хабар – це незаконна винагорода матеріального характеру, ним можуть бути майно, право на майно, будь-які дії майнового характеру. Отож, хабар та неправомірна вигода – це синонімічні поняття. Аргументи на користь такого висновку вдало наведені М.І. Мельником [3, с. 1056–1060].

За розміром предмета злочину незаконне збагачення слід відрізнити від адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 172-5 КАП (порушення встановлених законом обмежень чи заборони для одержання дарунка (пожертви)).

Отож, розмежовувати склади злочинів, передбачені ст.ст. 368 та 368-2 КК, слід за ознаками об'єктивної сторони, а саме – хабар одержується службовою особою за виконання чи невиконання будь-якої дії з використанням наданої їй влади чи службового становища. Якщо ж службова особа отримує майнову вигоду без умови виконання (невиконання) нею будь-яких дій з використанням наданої їй влади чи службового становища, такі дії утворюють склад незаконного збагачення. При цьому обидва аналізовані склади злочину сконструйовані законодавцем як формальні: одержання хабара вважається закінченим з моменту, коли службова особа отримала хоча б частину хабара, незалежно від того, до чи після вчинення обумовлених дій був отриманий хабар, виконала чи не виконала службова особа обумовлене; незаконне збагачення вважається закінченим з моменту одержання неправомірної вигоди у значних розмірах, незалежно від того, чи цим спричинено вплив на подальшу поведінку службової особи під час виконання нею своїх службових обов'язків. Про зв'язок незаконного збагачення зі службовою діяльністю винної особи жодним чином не йдеться у статті 368-2 КК. Адже службова особа може отримувати майнову вигоду не лише у зв'язку з своїм посадовим становищем чи у зв'язку з своїми службовими повноваженнями, і всі такі випадки одержання неправомірної вигоди, незалежно від того, ким і чому вона надана, утворюють склад злочину (ст. 368-2 КК) або склад адміністративного правопорушення (ст. 172-5 КАП).

Ще одним проблемним питанням, що стосується кваліфікації незаконного збагачення, є кваліфікація дій особи, яка надає службовій особі таку неправомі-

рну вигоду. Адже йдеться про так звану «необхідну» співучасть, коли одержання неправомірної вигоди неможливе без її надання. Проте КК, передбачивши відповідальність службових осіб за незаконне збагачення (у розмірі понад 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян), не встановив відповідальності осіб, які надають чи пропонують службовій особі таку неправомірну вигоду. В той же час Кодекс України про адміністративні правопорушення передбачає відповідальність не лише службових осіб, що порушують обмеження щодо одержання дарунка (пожертви), але й осіб, які пропонують або надають службовій особі неправомірну вигоду (у розмірі, що не перевищує 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян). За таких умов дії особи, яка надала службовій особі неправомірну вигоду в значному розмірі (понад 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян), слід кваліфікувати як співучасть у незаконному збагаченні, й залежно від конкретних обставин справи визнавати таку особу пособником, підбурювачем чи навіть організатором злочину, передбаченого ст. 368-2 КК.

Пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, яка пропонує чи обіцяє (погоджується) за таку вигоду вплинути на прийняття рішення особою, уповноваженою на виконання функцій держави – це окремий склад злочину, передбачений ст. 369-2 КК.

Ще один проблемний аспект, пов'язаний із незаконним збагаченням, – законодавчий опис суспільно небезпечного діяння, яке входить у склад злочину. Частина 1 статті 368-2 КК передбачає його дві альтернативні форми: одержання службовою особою неправомірної вигоди або передача нею такої вигоди близьким родичам. Проте неможливо передати вигоду, не отримавши її. Якщо винний передає таку неправомірну вигоду безпосередньо близькому родичу службової особи з її згоди, склад злочину «незаконне збагачення» відсутній. Тому така законодавча конструкція також потребує вдосконалення. Л.П. Брич зазначає, що «мова повинна була б іти про отримання неправомірної вигоди з відома (згоди) службової особи близькими родичами цієї службової особи» [3, с. 1080].

Отже, встановлення кримінальної відповідальності за незаконне збагачення поставило більше запитань, аніж дало відповідей. Це один із прикладів надмірної криміналізації, що потребує подальшого доопрацювання, зважаючи на правозастосовну діяльність.

1. Див.: Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 41. – Ст. 414.

2. Мельник М.І. Хабарництво: загальна характеристика, проблеми кваліфікації, удосконалення законодавства / М.І. Мельник. – К.: Парламентське вид-во, 2000. – 256 с.

3. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України. – 4-те вид., переробл. та доповн. / за ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. – К.: Юридична думка, 2012. – 1316 с.

Л.І. Баликіна,
*асистент кафедри конституційного,
адміністративного та міжнародного права,
магістр права
(Університет економіки та права «КРОК»)*

ІНСТИТУТ ПАРЛАМЕНТУ ЯК ОДИН З ВАЖЕЛІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Сьогодні однією з найнебезпечніших проблем є посилення корупції, це становить реальну загрозу особливо для політичної системи, яка переживає період демократичних транзитів. Це явище перетворюється на один із основних чинників, що зумовлюють функціонування системи державної влади і державного управління [1, с. 406–407]. Вплив корупції, власне, повністю закриває перспективи побудови в Україні демократичної й правової держави [2, с. 11].

Дослідження цієї проблематики в Україні триває з моменту проголошення незалежності. Вітчизняні та зарубіжні вчені та політики постійно аналізують стан корупції та шукають дієві методи боротьби з нею. Підтвердженням цього є праці та промови Л. Дорош, О. Кальмана, В. Олійника, А. Фергюсона, А. Француза, В. Януковича та інших.

Впродовж 9 років після прийняття Конституції, на жаль, ситуація з оцінками Європейського Союзу рівня корупції в Україні не лише не покращилася, а й навіть погіршилася. «Європейський Союз вказує на відсутність прогресу в боротьбі з корупцією в Україні в 2010 році. Про це на прес-конференції сказав глава представництва Європейського Союзу в Україні Жозе Мануель Пінту Тейшейра» [3].

Отже, дослідження способів боротьби з корупцією для України є актуальним завданням вітчизняним політико-правовим ресурсам, тому що тільки наявність науково-теоретичного та нормативно-правового базису забезпечить можливість нейтралізації цього явища.

Небезпека корупції для демократії полягає ще в тому, що вона ушкоджує не лише державну владу та її механізми, а й суспільство. Стосовно цього висловив свою думку А. Фергюсон, який у своїй праці «Дослід історії громадянського суспільства» писав, що корупція спотворює не лише можновладців, а й звичайних людей, які стають більш жорстокими, підлими, готовими у будь-яку мить знехтувати правами інших осіб, поставити свої власні інтереси над суспільними і прагнути реалізувати їх за будь-яких умов та будь-якою ціною [4, с. 338].

Важливим способом протидії корупції є забезпечення належної законодавчої бази в Україні. Головний крок був зроблений Верховною Радою України – прийняття Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 року, який «визначає основні засади запобігання і

протидії корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин, відшкодування завданих внаслідок вчинення корупційних правопорушень збитків, шкоди, поновлення порушених прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав чи інтересів юридичних осіб, інтересів держави» [5].

Також в цьому законі вказані суб'єкти, які мають право здійснювати заходи щодо запобігання та протидії корупції. До них належать: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, а також інші органи державної влади, які у межах своїх повноважень здійснюють ці функції. Закон чіткіше визначає суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення. Також закріплені обмеження (використання службового становища, одержання дарунків, роботи близьких осіб, фінансового контролю) для посадових осіб, юридичних осіб публічного права, які одержують заробітну плату за рахунок державного чи місцевого бюджетів [6].

Володимир Олійник – народний депутат від Партії регіонів, перший заступник голови Комітету Верховної Ради з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності в інтерв'ю аналітичному інтернет-виданню «Главред» підкреслив декілька тез про аналіз Європейською комісією України та зазначив, що прийнятий антикорупційний закон є надзвичайно важливим нормативно-правовим актом. «На мій погляд, у них немає достатньої інформації. Сьогодні у нас є факти притягнення до відповідальності високопоставлених чиновників. Адже до цього жоден чиновник високого рангу не ніс кримінальної відповідальності за свої дії. Очевидно, що боротьба з корупцією в Україні ведеться. За 20 років корупція досить сильно вкоренилася у багатьох сферах життя, тому одночасно подолати її неможливо, і прийняття цього закону – це лише початок такого руху. А констатувати те, що нібито в Україні нічого не робиться в питанні боротьби з корупцією, можна тільки не маючи достатньої кількості інформації» [7].

Наведемо один із прикладів дії цього закону на практиці. «Упродовж 2011 року співробітники управління МВС України в Тернопільській області провели комплекс організаційних та практичних заходів, що були спрямовані на виконання вимог нового антикорупційного законодавства України. Правоохоронці задокументували 91 факт хабарництва. За усіма порушені кримінальні справи. Загальна сума за встановленими фактами склала понад мільйон гривень. До кримінальної відповідальності правоохоронці притягнули півсотні осіб, серед яких: 16 державних службовців, 14 працівників контролюючих органів, 10 керівників підприємств» [8]. Ці дані засвідчують слова В. Олійника.

Після ухвали антикорупційного закону та набуття його чинності, результати діяльності нашої держави були відмічені Парламентською асамблеєю Ради Європи в резолюції «Функціонування демократичних інституцій в Україні», де було зазначено, що «урядом було вжито низку важливих кроків з метою виконання ще невиконаних вступних зобов'язань, у тому числі щодо боротьби з корупцією» [9].

Стосовно цього питання Президент України Віктор Янукович, відповідаючи на запитання депутатів Парламентської асамблеї Ради Європи 21 червня 2011 року у Страсбурзі, зазначив, що «боротьба з корупцією в Україні носить системний характер. Виклик, який нині стоїть перед Україною – це боротьба з корупцією. За словами Глави держави, в Україні розпочато масштабну антикорупційну кампанію» [10].

Все вищезазначене свідчить про те, що протидія корупції є актуальним і гострим питанням для молодшої незалежної країни. На шляху до становлення правової, соціальної, демократичної держави, таке протиправне явище не може здійснюватися. Адже, корумпована держава ніколи:

- а) не буде спроможна представляти своє населення;
- б) не керуватиме потребами та інтересами суспільства;
- в) не дозволить громадянам створювати дієві системи контролю за діяльністю органів державної влади та її посадовими особами.

В процесі боротьби з корупцією основне місце посідає парламент України – Верховна Рада, оскільки він єдиний орган законодавчої влади в Україні [11, ст. 75]. Стабільність і ефективність будь-якої держави становить законодавча база, тобто виконання своїх прямих функцій парламентом. Першою дієвою формою в боротьбі з корупцією є прийнятий антикорупційний закон. Чинний цей закон недовгий час (з 1 липня 2011 року), але вже його дія виявилась на практиці. Перед Україною ще довгий шлях в подоланні перешкод, які будуть виникати впродовж цього процесу, але наближення до поставлених цілей відбувається впевненими кроками вперед.

1. Француз А.Й. Конституційно-правові основи демократичного розвитку політичної системи сучасної України: концепт. та нормат. аналіз / Анатолій Йосипович Француз. – К.: Логос, 2006. – 516 с.

2. Організаційні та правові проблеми боротьби з корупцією: матеріали «круглого столу» (м. Харків, 5 червня 1998 р.) / відп. ред. О.Г. Кальман, Л.В. Дорош. – Х.: Національна юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого, 1998. – 76 с.

3. ЄС: в 2010 прогресу в боротьбі з корупцією не було, місцеві вибори пройшли погано від 26.05.2011 р. // Інформаційне агентство «Українські новини». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://un.ua/ukr/article/331017.html>.

4. Фергюсон А. Опыт истории гражданского общества / А. Фергюсон, И.И. Мюрберг, М.А. Абрамов. – М.: РОССПЭН, 2000. – 391 с.

5. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Стор. 1750. – Ст. 404.

6. Парламент ухвалив антикорупційний закон // ВГО Комітет по боротьбі з корупцією. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.komitet-k.org.ua/node/831>.

7. Аналітичне інтернет-видання «Главред». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.glavred.info/archive/2011/05/29/123654-10.html>.

8. 16 державних службовців притягнули до відповідальності за корупцію від 10.02.2012 р. // Інтернет-портал «Реально». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://realno.te.ua/podii/16-derzhavnikh-službovciv-prityagnuli-do-v/>.

9. Резолюція ПАРЄ по Україні від 26 січня 2012 р. // Інтернет газета «Українська правда» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2012/01/26/6936029/>.

10. Глава держави: Боротьба з корупцією в Україні носить системний характер // Прес-служба Президента України Віктора Януковича. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zhitomir-region.gov.ua/doc/korupciya/5news.pdf>.

11. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

О.І. Безпалова,
*начальник науково-дослідної лабораторії
з проблем профілактики правопорушень
та взаємодії з населенням,
кандидат юридичних наук, доцент
(Харківський національний університет
внутрішніх справ)*

КОРУПЦІЯ ЯК ЗАГРОЗА НА ШЛЯХУ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

Реалії сьогодення свідчать про існування певних зрушень у напрямі гарантованого забезпечення державою прав і свобод людини та громадянина, правопорядку в державі та водночас – про існування численних недоліків в діяльності органів державної влади України, відсутність єдиної позиції щодо підтримання належного рівня правопорядку в суспільстві, формування недовіри з боку суспільства до політики держави в цілому та до правоохоронних органів зокрема. Вирішення цього завдання потребує посилення правоохоронної функції держави. Однією із загроз, що стоїть на шляху до підвищення ефективності реалізації правоохоронної функції держави, є корупція.

Зважаючи на надзвичайну важливість та значущість вдосконалення механізму реалізації правоохоронної функції держави, метою роботи було визначено дослідження корупції як основної загрози на шляху ефективної реалізації правоохоронної функції держави.

У результаті аналізу праць науковців (С.М. Алфьорова, В.С. Журавського, І.І. Зозулі, М.І. Мельника, Є.В. Невмержицького, О.Я. Прохоренка, С.Г. Стеценка) [1–7] можна дійти висновку, що, незважаючи на численні наукові дослідження, вироблення дієвого механізму протидії корупції в Україні ще остаточно не завершено. Слід зазначити, що це зумовлено тими змінами в національному законодавстві у сфері протидії корупції, що відбулися у 2011 році. Саме тому, у роботі автор спробує визначити перспективні форми та методи протидії корупції в Україні, що в результаті сприятиме підвищенню ефективності реалізації правоохоронної функції держави.

Відомо, що рівень поширення корупції є одним з індикаторів розвитку суспільства, його моралі, політичного, економічного, соціального стану держави загалом. Корупція в Україні набула ознак системного явища, яке поширює свій негативний вплив на всі сфери суспільного життя (економіку, політику, управління, соціальну і правову сфери, громадську свідомість, міжнародні відносини), все глибше укорінюючись у повсякденному житті як основний, швидкий та найбільш дієвий протиправний засіб досягнення певних цілей. Масштаби поширення корупції загрожують національній безпеці України. Так, зокрема, слід зазначити, що корупція:

- загрожує принципам демократії і верховенства права, правам людини, стабільності демократичних процесів і моральним нормам суспільства;
- підриває основи публічного адміністрування;
- порушує принципи рівності та соціальної справедливості;
- уповільнює економічний розвиток країни, оскільки призводить до падіння міжнародних рейтингів України і небажання закордонних інвесторів вкладати свої капітали в її розвиток.

Слід зазначити, що поширення корупції породжує недовіру громадян до влади через зневіру населення в справедливість у вирішенні наявних проблем і потреб. У зв'язку з цим, хотілося б звернути особливу увагу на таку небезпеку від поширення корупції, як сприйняття корупції владою та переважною більшістю населення як звичного явища, можливість подолання якого викликає великі сумніви.

Одним із найбільш негативних наслідків корупції в Україні є те, що нею вражені органи, покликані протидіяти їй. Зокрема це стосується органів внутрішніх справ, у яких корупція паралізує не тільки весь процес протидії корупції в інших органах державної влади, але й взагалі зводить нанівець законність та правопорядок в країні.

Отже, слід звернути увагу на необхідність розробки та впровадження ефективного механізму протидії корупції в тих сферах, які в сучасних умовах найбільше потребують вжиття першочергових заходів із протидії корупції (зокрема правоохоронній). Особливої уваги потребують органи внутрішніх справ, ефективна протидія корупції в яких забезпечить дотримання законності не тільки в органах внутрішніх справ, але й загалом в державі. Ефект від суттєвого зменшення корупції в органах внутрішніх справ неможливо переоцінити, оскільки саме від цього правоохоронного органу залежить якість виконання законів, притягнення до відповідальності правопорушників, рівень боротьби зі злочинами та правопорушеннями, забезпечення законності і правопорядку, охорони та захисту прав, свобод та законних інтересів громадян.

Зважаючи на прагнення України набути статусу повноправного члена Європейського Союзу, особливої значущості та актуальності набуває приведення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів. У зв'язку з цим вироблення та реалізації дієвої

антикорупційної політики є одним із пріоритетних напрямків діяльності органів державної влади, на реалізацію якого мають бути спрямовані зусилля як держави, так і суспільства.

Під антикорупційною політикою слід розуміти комплекс організаційно-правових заходів, спрямованих на протидію корупції, які мають розробляти та застосовувати органи державної влади, органи місцевого самоврядування та суспільство. Особливо слід зауважити, під час вироблення та реалізації зазначених заходів, не лише на боротьбу з корупцією, а й на різноманітні політичні, економічні, профілактичні та виховні заходи, які мають реалізовувати не лише органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а й суспільство. Така точка зору зумовлена тим, що посилення відповідальності (кримінальної чи адміністративної) за вчинення корупційних правопорушень не вирішує проблему.

В основу заходів щодо протидії корупції в Україні слід покласти такі принципи:

- визнання підвищеної суспільної небезпеки суспільства;
- забезпечення рівного доступу громадян до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування відповідно до рівня професійної підготовки і здібностями;
- невідворотність відповідальності осіб за скоєні корупційні діяння;
- неприпустимість прийняття нормативних актів, які допускають неоднозначне тлумачення;
- неприпустимість покладання на одного й того ж суб'єкта протидії корупції відповідальності за розробку, реалізацію і контроль за реалізацією заходів боротьби з корупцією;
- обов'язкова та періодична ротація кадрів державних службовців;
- визначальна роль громадянського суспільства в попередженні корупції;
- справедливість;
- неприпустимість обмеження доступу до інформації про факти корупції та здійснених заходах протидії [5, с. 348].

В умовах демократизації суспільства та держави, вибору європейського шляху розвитку нашої держави існує нагальна потреба у переосмисленні правоохоронної функції держави, виробленні дієвого механізму її реалізації з урахуванням європейських стандартів у цій сфері. Отже, діяльність органів державної влади щодо реалізації правоохоронної функції держави (зокрема у сфері протидії корупції) має ґрунтуватися на таких принципах: верховенства права; законності; відкритості та прозорості; заборони зловживання владою; об'єктивності; професіоналізму; етичності; відповідальності; спрощення адміністративних процедур; доступності публічних послуг; електронного урядування та використання електронної пошти. Вважаємо, що врахування запропонованих принципів протидії корупції сприятиме підвищенню ефективності діяльності державних органів у правоохоронній сфері та виведенню їх діяльності на новий рівень відповідно до загальновизнаних європейських стандартів.

Під час вироблення антикорупційної політики необхідно усвідомлювати, що корупцію як соціальне явище не можна абсолютно подолати. Отже, основних зусиль варто докласти на вироблення системи заходів, спрямованих на зменшення обсягів корупції; мінімізацію шкідливих (небезпечних) наслідків, що настають у результаті вчинення корупційних правопорушень; обмеження (локалізації) сфери обумовлення та поширення корупції; посилення відповідальності для учасників корупційних відносин.

1. Алфьоров С.М. Адміністративно-правовий механізм протидії корупції в органах внутрішніх справ: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право» / С.М. Алфьоров. – Х., 2011. – 38 с.

2. Журавський В.С. Корупція в Україні – не політика: монографія / В.С. Журавський, М.І. Михальченко, О.М. Михальченко. – К.: «Фенікс», 2007. – 408 с.

3. Зозуля І.В. Теорія і практика реформування системи органів МВС України: адміністративно-правові засади: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 / І.В. Зозуля. – Дніпропетровськ, 2011. – 40 с.

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

5. Невмержицький Є.В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії: монографія / Є.В. Невмержицький. – К.: КНТ, 2008. – 364 с.

6. Прохоренко О.Я. Корупція по-українськи (сутність, стан, проблеми): монографія / О.Я. Прохоренко. – К.: Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, 2005. – 166 с.

7. Стеценко С.Г. Корупція в органах внутрішніх справ: проблеми протидії / С.Г. Стеценко, О.В. Тканченко. – К.: Алерта: КНТ: Центр учб. л-ри, 2008. – 166 с.

П.Д. Біленчук,

*доцент кафедри криміналістики,
кандидат юридичних наук, доцент
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)*

О.О. Шульга,

*експерт відділу криміналістичних досліджень
(Науково-дослідний експертно-криміналістичний центр
при ГУМВС України в Київській області)*

КОРУПЦІЯ В УКРАЇНІ: ГНОСЕОЛОГІЧНІ ТА ПРАКСЕОЛОГІЧНІ ОСОБЛИВОСТІ ЗАПОБІГАННЯ, ПРОТИДІЇ, РОЗСЛІДУВАННЯ

Слово «корупція» походить від латинського «corruption». Цей термін означає «псувати, підкуплювати». Корупція – це протиправна діяльність, яка

полягає у використанні службовими особами їх прав і посадових можливостей для особистого збагачення; підкупність і продажність громадських і політичних діячів.

Корупція є однією з основних соціально-політичних проблем сучасності. Незважаючи на тотальну боротьбу всієї світової спільноти з цим явищем, подолання корупції залишається проблемним питанням, вирішення якого для багатьох країн є надзвичайно актуальним та нагальним завданням. Розв'язання цієї проблеми значною мірою стосується й України. Не буде перебільшенням, тим більше помилкою, зазначити, що головною загрозою для української демократії, національної безпеки і конституційного ладу України є таке явище зі світовим іменем, як корупція.

Нині в Україні у сфері запобігання, протидії, розслідування корупції зроблено не мало, а саме – прийнято антикорупційний закон та низку інших нормативних актів антикорупційного спрямування, розроблено спеціальну антикорупційну програму, на вищому політичному рівні держави проголошено курс на подолання корупції тощо.

Однак, здійснювані заходи виявилися неефективними та не призвели очікуваних позитивних результатів у справі запобігання, протидії, розслідування корупції. Тому дедалі більшої актуальності набувають питання наукового дослідження основних проблем запобігання, протидії, розслідування злочинів корупційної спрямованості [1, 4].

Останніми роками в Україні у напрямі запобігання, протидії, розслідування корупції здійснено чимало – прийнято спеціальний антикорупційний закон та низку інших законодавчих актів антикорупційного спрямування, схвалено Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки, розроблено спеціальну антикорупційну програму, на політичному рівні проголошено курс на посилення протидії цьому соціальному злу, запроваджено систематичне проведення на найвищому рівні організаційних заходів за участю керівників правоохоронних та інших державних органів, присвячених питанням протидії корупції тощо [3].

Які українські реалії щодо протидії корупції? Яким є міжнародний імідж України? Чи використовується сьогодні європейський досвід запобігання, протидії, розслідування корупції? На це питання вирішили відповісти експерти Українського центру економічних та політичних досліджень ім. О. Разумкова. З цією метою вони проаналізували понад 1200 публікацій про Україну в зарубіжних ЗМІ, вивчили оцінки міжнародних організацій, фінансових інститутів, провідних експертів рейтингових агентств, провели опитування громадсько-політичної, наукової, бізнес-еліти Польщі та Росії, опитали західних експертів-дипломатів, спеціалістів, бізнесменів, які тривалий час працюють в Україні. Абсолютна більшість (83%) західних експертів вважають Україну «не впливовою європейською державою, яка знаходиться в пошуках свого місця у світі». Серед основних результатів експертних опитувань, які були покладені в

основу зазначеного вище висновку, виокремлено такі формулювання: «за показниками корумпованості Україна входить у групу світових лідерів», «рівень тіньової економіки України протягом п'яти років залишається критично високим і не має тенденцій до зниження». За рейтингом конкурентоспроможності Україна посідає 58-е (передостаннє) місце (останнє – Росія), а за рейтингом відкритості серед 161 країни світу Україна на 124 місці, поступаючись таким країнам СНД, як Грузія, Вірменія, Росія, Молдова та всім країнам Балтії (за результатами досліджень 1999 р.) [7].

На основі всебічного дослідження феномена корупції намагатимемося віднайти форми і способи вирішення низки теоретичних та практичних проблем, пов'язаних із ґносеологічними, методологічними і праксеологічними особливостями запобігання протидії розслідування.

Власне, нині проблему запобігання і протидії корупції визначають три аспекти, співіснування яких є доволі парадоксальним фактом: по-перше, вона є надзвичайно актуальною для соціального життя загалом і для юридичної науки і практики зокрема, що визнається і підкреслюється усіма; по-друге, про неї надзвичайно багато говорять політики, журналісти, інші категорії громадян; по-третє, вона характеризується низьким рівнем наукового дослідження [3].

Окремі дані досліджень (2008–2010 рр.) у сфері корупції в судовій системі України, які проведені організацією MSI Management Systems International (USAID), дозволяють окреслити ситуацію щодо сприйняття рівня поширеності корупції в судовій сфері. Серед експертів у період з 2008 року рівень сприйняття поширеності корупції серед різних сфер правосуддя України не змінився. В процесі дослідження 2009 року прокурори зазначили, що в усіх сферах правосуддя України корупція дуже поширена. На думку прокурорів, корупція найбільше поширена в цивільному правосудді (83%), а найменше – у кримінальному (65%). Можливо, це пов'язане з тим, що прокурори найчастіше беруть участь саме у кримінальних судових процесах.

Адвокати вважають, що корупція найменш поширена в сфері адміністративного правосуддя (74% у 2008 р. та 78% у 2009). Всі інші сфери адвокати однаково оцінюють як корумповані. Крім того, 2009 року адвокати переважно схильні вважати кримінальне правосуддя корумпованим, ніж прокурори (85 та 65% відповідно).

З січня 2008 р. значущо збільшилася кількість експертів, які вважають, що корупційна практика поширена на всіх етапах судової системи. На думку експертів (адвокатів та прокурорів), найбільш корумпованими етапами функціонування судової системи є етап досудового слідства та етап слухання справи. Але абсолютна більшість експертів (41%) вважає, що корупція поширена на всіх етапах функціонування судової системи. Цей показник суттєво відрізняється від даних 2008 року.

Крім того, громадяни висловлюють недовіру не тільки представникам судової системи, а також протилежній стороні. Так, кожний третій громадянин

та кожна третя компанія підозрюють протилежну сторону у спробах вплинути неофіційним шляхом на судові рішення [5, 6].

Ключовою ознакою сучасної ситуації щодо боротьби з корупцією в Україні є започаткування 2010–2011 років процесу реформування вітчизняного антикорупційного законодавства, зокрема прийняття Законів України «Про засади запобігання і протидії корупції», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення». Антикорупційну спрямованість мають реалізувати судова, податкова, адміністративна реформи, започаткована реформа кримінального судочинства, вдосконалені механізми доступу громадян до публічної інформації та отримання безоплатної правової допомоги.

З огляду на низку вжитих заходів реформування вітчизняного антикорупційного законодавства незавершене. Законодавчого врегулювання потребують такі питання, як:

- упорядкування адміністративних процедур і надання адміністративних та інших публічних послуг;
- притягнення до відповідальності юридичних осіб за вчинення їх уповноваженими особами корупційних правопорушень;
- удосконалення інституту конфіскації;
- притягнення до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень осіб, які користуються недоторканністю.

Доцільно здійснювати удосконалення антикорупційної експертизи шляхом запровадження багатоступеневої методики оцінки корупційних ризиків у законодавстві: на рівні розробників проектів нормативно-правових актів (як формалізована самооцінка); на рівні Міністерства юстиції України (як офіційна антикорупційна експертиза проекту нормативно-правового акта); на рівні громадської експертизи, яка забезпечується існуванням прозорої процедури нормопроєктування та доступністю інформації для громадськості.

Слід забезпечити удосконалення системи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції:

- а) проведення аналізу діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції та вжиття за його результатами заходів щодо підвищення ефективності їх роботи;
- б) формування єдиної правозастосовної практики правоохоронних та судових органів у справах, пов'язаних із корупцією;
- в) запровадження спеціалізації прокурорів та слідчих у справах про злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних функцій;
- г) розвиток співробітництва правоохоронних органів із громадськими організаціями та засобами масової інформації

Потрібно розробити дієвий механізм запобігання виявам корупції у правоохоронних органах:

- а) проведення інституційної реформи органів, що здійснюють дізнання, досудове слідство та кримінальне переслідування;
- б) удосконалення системи професійного добору та підготовки кадрів правоохоронних органів, що здійснюють боротьбу з корупцією;
- в) зміна критеріїв оцінки ефективності роботи правоохоронних органів із кількісних показників на якість отриманих результатів;
- г) розроблення системи заходів для забезпечення ефективного і об'єктивного нагляду прокуратури за діяльністю правоохоронних органів.

1. Башмаков И.С. Особенности первоначального этапа расследования коррупционных преступлений, совершаемых представителями органов местной власти / И.С. Башмаков. – М.: Юрлитинформ, 2007. – 148 с.
2. Біленчук П.Д. Корупція в Україні: особливості запобігання, протидії, розслідування / П.Д. Біленчук // Антикорупційне законодавство: досвід України та Європи: матеріали міжнародного форуму (м. Київ, 15 листопада 2011 року). – К.: ІФЄЄ, МПА, 2011. – С. 4.
3. Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії: монографія / М.І. Мельник. – К.: Атіка, 2001. – 304 с.
4. Мигалевич В.В. Корупція в Україні: поняття, сутність, механізм протидії та шляхи подолання: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра філософії в галузі права / В.В. Мигалевич. – К.: МКА, 2011. – 24 с.
5. Шульга О.О. Участь громадськості в заходах щодо запобігання і протидії корупції / О.О. Шульга // Антикорупційне законодавство: досвід України та Європи: матеріали міжнародного форуму (м. Київ, 15 листопада 2011 року). – К.: ІФЄЄ, МПА, 2011. – С. 7.
6. Шульга Ю.О. Відповідальність за корупційні правопорушення / Ю.О. Шульга // Антикорупційне законодавство: досвід України та Європи: матеріали міжнародного форуму (м. Київ, 15 листопада 2011 року). – К.: ІФЄЄ, МПА, 2011. – С. 9.

П.Д. Біленчук,
доцент кафедри криміналістики,
кандидат юридичних наук, доцент
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

Ю.О. Шульга,
завідувач сектора криміналістичних досліджень
(Інтелектуальний форум «Єдина Європа»)

КОРУПЦІЯ І БЕЗПЕКА ДЕРЖАВИ: СВІТОВА ПРАКТИКА Й УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ

Корупція є однією з основних соціальних, економічних і політичних проблем сучасності. Незважаючи на кардинальні заходи, які здійснюються

світовим співтовариством щодо запобігання і протидії цьому соціальному злу, подолання корупції залишається надзвичайно актуальним, важливим та нагальним завданням органів державної влади, місцевого самоврядування, всього громадянського суспільства [4–7, 9]. Розв'язання цієї проблеми значною мірою стосується й України, оскільки «корупція становить значну загрозу демократії, реалізації принципу верховенства права, соціальному прогресу, національній безпеці» [3].

Водночас у національній антикорупційній стратегії на 2011–2015 роки чітко вказано, що «корупція в Україні набула ознак системного явища, яке поширює свій негативний вплив на всі сфери суспільного життя, все глибше укорінюючись у повсякденному житті як основний, швидкий та найбільш дієвий протиправний засіб вирішення питань, досягнення певних цілей. Масштаби поширення корупції загрожують національній безпеці України. Це потребує негайного вжиття системних та послідовних заходів, які мають комплексний характер і базуються на єдиній Національній антикорупційній стратегії на 2011–2015 роки (далі – Національна антикорупційна стратегія).

В умовах соціально-економічних реформ, які наразі здійснюються в державі, пріоритетними напрямками антикорупційної політики мають стати виявлення та усунення умов, що сприяють або можуть сприяти виникненню корупції, а також запобігання спробам їх створити.

Національна антикорупційна стратегія розроблена на основі аналізу ситуації, пов'язаної з різними проявами корупції в державі, з використанням світового досвіду та рекомендацій міжнародних організацій за результатами моніторингу й оцінки стану запобігання і протидії корупції в Україні» [9].

Нині недослідженими залишається значна кількість фундаментальних питань, які пов'язані з антикорупційною діяльністю, а тому потребують здійснення аналітичних узагальнень вітчизняної і світової практики, які торкаються впливу корупції на безпеку держави.

За час існування України як незалежної держави лише незначна частина проблем протидії корупції була предметом дисертаційних робіт, які проводили Л.І. Аркуша, О.О. Дудоров, В.С. Лукомський, О.В. Терешук, С.А. Шалгунова. Серед вітчизняних науковців помітний внесок у вирішення зазначених питань, крім згаданих вище учених, зробили: Л.В. Багрій-Шахматов, М.І. Бажанов, Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, В.М. Гаращук, П.Т. Гега, В.О. Глушков, В.В. Голіна, І.М. Даньшин, А.П. Закалюк, В.С. Зеленецький, О.Г. Кальман, М.І. Камлик, В.А. Клименко, В.П. Корж, М.Й. Коржанський, П.С. Матишевський, Г.А. Матусовський, М.Л. Мельник, В.О. Навроцький, Є.В. Невмержицький, С.Г. Омельченко, А.І. Редька, О.Я. Светлов, І.В. Сервецький, В.В. Сташис, І.К. Туркевич, М.І. Хавронюк, В.І. Шакун та інші.

У цілому ж ця проблема у вітчизняній і зарубіжній кримінології, кримінальному праві, криміналістиці, інших галузях права комплексно досліджена не була.

Основним, фундаментальним питанням, яке не має сьогодні чіткого і однозначного вирішення, є питання щодо остаточного визначення поняття корупції. Водночас, визначення поняття корупції дає можливість з'ясувати коло корупційних діянь і тим самим надати конкретного та однозначного юридичного змісту сутності вказаному терміну.

Сьогодні малодослідженою в науковому аспекті є низка ключових проблем запобігання, протидії і розслідування корупції. Це першочергово стосується розуміння соціальної, економічної та правової суті корупції, визначення її природи, сфери вияву, суб'єктів, видів корупційних правопорушень, корупційної злочинності, механізму та факторів корупції, тенденцій її розвитку, змісту антикорупційної діяльності, її суб'єктів, напрямів, засобів міжнародно-правового впливу на соціальне зло.

Тому доцільно розробити теоретичні кримінологічні та кримінально-правові заходи протидії корупції, з урахуванням досвіду світової практики і українських реалій, яка становить вироблення комплексної системи наукових поглядів на корупцію та антикорупційну діяльність і формулювання відповідних пропозицій кримінологічного, криміналістичного та кримінально-правового характеру, спрямованих на визначення поняття і сутності корупції і дослідження шляхів її подолання в Україні.

За основу беремо ініціативу Барака Обами і Ділми Вани Русефф.

Головна мета цієї Ініціативи – це сприяння прозорості державного управління, боротьба з корупцією та активізація більш широкого залучення до цих процесів представників громадянського суспільства. Партнерство матиме три основні напрями співробітництва: між урядами, між громадянськими суспільствами та між представниками приватного сектору.

На засіданні сесії ГА ООН було зазначено, що держави, які висловили готовність приєднатись до «Партнерства», мають розробити національні плани заходів до Бразильського саміту (22 березня 2012 року) – від урядів, від громадських об'єднань і від приватного сектору.

Вважаємо, що Україна повинна долучитись до цієї ініціативи! Головною метою і завданням цієї ініціативи є відкриті уряди, активне громадянське суспільство і небайдужий до справ державних приватний сектор! [1].

Концептуальний погляд на мету діяльності органів державної влади, спрямований на реалізацію поставленої мети, свідчить, що діюча сьогодні в Україні й широко розвинена система корупції: у середовищі більшості структур та органів влади, що надають будь-які дозволи і погодження, у сфері правоохоронних органів і судових установ, у галузях медицини, освіти, комунального обслуговування тощо – своїми аморальними діями принижує права і свободи окремих громадян, суб'єктів підприємницької діяльності, колективів та громад, у підсумку – всього громадянського суспільства. Вона значно звужує конституційні можливості більшості громадян, незаконно надає окремим посадовцям та органам і установам не належні ним функції і права.

Це не може вирішити ситуацію, яка склалася, тому діяльність органів державної влади сьогодні спрямована на утвердження й захист прав і свобод людини, ефективний контроль за їхнім дотриманням державою, її органами і посадовими особами.

Для цього слід діяти одночасно в трьох напрямках:

- на захист прав людини в конкретних випадках корумпованих дій, проведення громадських розслідувань фактів, які можуть трактуватися як корупція з боку державних органів та посадовців;
- з метою поширення інформації про права людини, правове виховання, методи громадського запобігання виявам корупції;
- для збору, узагальнення та аналізу стану і рівня корупції в країні, ефективності чи неефективності дій з боку конституційних державних органів, які мають боротися проти злочинних діянь і захищати від них громадян.

Аналіз стану рівня корумпованості в країні передбачає аналіз законодавства, судової й адміністративної практики, реальної статистики випадків корупції в усіх сферах суспільного життя, спостереження за законодавчим процесом, ініціювання необхідних змін у законодавстві і правозастосовній практиці з можливою ініціацією розробки спеціального закону «Про громадські правозахисні організації».

Тому доцільно підтримувати ініціативи української влади, українських громадських об'єднань, міжнародних та іноземних політичних і громадських діячів, які готові активно залучитися до виконання цих добрих намірів, якщо їхня мета – подолання корупції [1].

Достатньо важливими і актуальними є результати дослідження, які проводилася неурядовою організацією – Центром політико-правових реформ та Фондом «Демократичні ініціативи» в рамках антикорупційного проекту UPAC, що впроваджується Радою Європи (Підтримка належного урядування: Проект протидії корупції) стосовно корупційних ризиків у двох сферах діяльності органів публічної адміністрації: надання адміністративних послуг та контрольно-наглядовій діяльності. З цією метою було здійснено камеральний аналіз потенційних корупційних ризиків, сформульовано рекомендації щодо їх усунення (мінімізації), а також проведено оцінку обґрунтованості названих ризиків та запропонованих рекомендацій з використанням загального анкетування (опитування) населення, фокус-груп із підприємцями та глибинних інтерв'ю з посадовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування.

З уваги на результати проведених цими інституціями соціологічних досліджень основними корупційними ризиками у сфері надання адміністративних послуг можна назвати:

- 1) загальну складність процедури надання адміністративних послуг;
- 2) необґрунтовано великі строки надання окремих адміністративних послуг;

- 3) нестача інформації про процедуру надання адміністративних послуг;
- 4) обмежений доступ до адміністративних органів, що надають послуги (обмежений час прийому, черги тощо).

У контрольно-наглядовій сфері основними корупційними ризиками визнано:

- 1) необґрунтовано широкі втручальні повноваження багатьох адміністративних органів щодо припинення/заборони діяльності (зокрема, суб'єктів господарювання);

- 2) існування в деяких адміністративних органів необґрунтованих повноважень щодо проведення перевірок «на місці» («на об'єкті»);

- 3) спрямованість діяльності контрольно-наглядових органів на покарання, а не на усунення порушень або їх попередження.

Отже, корупція у сучасному світі перетворилась на таке соціальне явище, яке слід сприймати не просто як одне із неминучих супутніх цивілізації негативних явищ, а як соціальне зло, що спричиняє реальну загрозу національній безпеці держави. Корупція нині стала глобальним викликом для всього людства.

Корупцію як явище поки що цілком викоренити практично неможливо. Можна лише зменшити обсяги корупції, змінити її характер, обмежити її вплив на соціально-економічні, політичні та інші процеси в суспільстві, мінімізувати наслідки корупційних діянь шляхом зміни державної політики у сфері протидії корупції і насамперед зміни стратегічного напрямку в боротьбі з нею. Тобто може йтися лише про максимальне обмеження її виявів, що й вдалося реалізувати уже сьогодні у розвинених демократичних країнах.

Корупцію неможливо розглядати без комплексного підходу, незважаючи на знання з багатьох наук: політології, соціології, економіки, філософії, психології, юриспруденції тощо.

Одним із загальних висновків аналітичного дослідження є визнання надзвичайної важливості проведення адміністративної реформи (реформи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, реформи публічної служби, зміни процедур прийняття політичних рішень та впорядкування адміністративної процедури) для попередження корупції. Адже найперше необхідно усувати умови для корупції, а не лише боротися з наслідками. Не менш важливе значення для боротьби з корупцією має також судова реформа, яка сьогодні реалізується в Україні [8].

1. Біленчук П.Д. Міжнародне співробітництво України у сфері запобігання та протидії корупції / П.Д. Біленчук // Боротьба з корупцією: матер. міжнар. форуму (9 грудня 2011 року, м. Київ). – К.: ІФЄЄ, УКБК, 2011. – С. 5.

2. Домбрутова А. Міжнародне співробітництво у сфері боротьби з корупцією / А. Домбрутова // Юридичний вісник України. – 2007. – № 2. – 13–19 січня. – С. 12.

3. Концепція подолання корупції в Україні «На шляху доброчесності», затверджені Указом Президента України від 11 вересня 2006 року № 742/2006.

4. Корупція у сфері державного управління: Резолюція VIII Конгресу Організації Об'єднаних Націй з попередження злочинності та поводження з правопорушниками // Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію / упоряд. М.І. Камлик та ін. – К.: Школяр, 1999. – С. 65–68.

5. Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку: Прийнятий 34-ю сесією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй 17 грудня 1979 р.; Кодекс поведіння работников полиции // Закон. – 1993. – № 5. – С. 63.

6. Конвенція про кримінальну відповідальність за корупцію: прийнята Радою Європи (м. Страсбург) 4 листопада 1998 р. і відкрита для підписання 27 січня 1999 р.

7. Конвенція про цивільно-правову відповідальність за корупцію: прийнята Радою Європи (м. Страсбург) 9 вересня 1999 р. і відкрита для підписання 4 листопада 1999 р.

8. Підтримка належного урядування: проект протидії корупції в Україні (UPAC). – К.: European Union, 2009. – 74 с.

9. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 рр.: Указ Президента України від 21 жовтня 2011 року № 100/2011.

К.О. Вишневська,

*консультант Секретаріату Комітету
Верховної Ради України з питань боротьби
з організованою злочинністю і корупцією,*

*аспірантка
(Інститут законодавства
Верховної Ради України)*

СТВОРЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ІНСТИТУЦІЙ В УКРАЇНІ: ОГЛЯД ЄВРОПЕЙСЬКИХ МОДЕЛЕЙ

Українське законодавство у сфері запобігання і протидії корупції нині знаходиться на стадії реформування. Досі не окреслено питання необхідності створення спеціалізованого антикорупційного правоохоронного органу, до повноважень якого має входити протидія корупції та посадовим злочинам, що вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави і місцевого самоврядування, відтак становлять особливу суспільну небезпеку.

Національною антикорупційною стратегією на 2011–2015 роки, яку схвалено Указом Президента України від 21.10.2011 року № 1001/2011 [1], задекларовані принципи забезпечення успішної протидії корупції, одним із

яких є необхідність реформування вітчизняного антикорупційного законодавства у цій сфері.

Зазначимо, що у травні 2011 року GRECO – Група держав проти корупції – на своєму засіданні у Стразбурзі констатувала невдачу України в законодавчому забезпеченні боротьби з корупцією та невідповідність європейським стандартам боротьби з корупцією за 13 напрямками, а Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) у травні того ж року представила звіт із незадовільними результатами антикорупційної реформи в Україні [9].

Варто також відзначити виступ Заступника директора Представництва Програми розвитку ООН в Україні Олени Панової, яка на засіданні «круглого столу» у Комітеті Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією «Здійснення Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції – оцінка громадянського суспільства» 7 грудня 2011 року зазначила, що, за даними впливової дослідницької організації Global Financial Integrity, світ щороку втрачає 1 трильйон доларів через незаконні фінансові транзакції. На кожен долар офіційної фінансової допомоги, яку отримують країни, що розвиваються, припадає 10 доларів утрат через корупцію та інші злочини [2].

Запобігання корупції, як і боротьба з цим явищем, за допомогою правоохоронних заходів мають охоплювати широкий перелік функцій у різних сферах. Створення або зміцнення антикорупційних органів в Україні вимагає вивчення повного спектру цих функцій, визначених міжнародними європейськими організаціями:

- розроблення політики, аналітичні дослідження, моніторинг і координація;
- запобігання корупції у структурах влади;
- освітня і просвітницька функція;
- розслідування і кримінальне переслідування.

Міжнародною Конвенцією ООН та Радою Європи з боротьби проти корупції визначені такі критерії ефективності спеціалізованих антикорупційних органів:

- незалежність;
- спеціалізація;
- належна професійна підготовка;
- адекватні ресурси.

Зважаючи на наявність у світі значної кількості спеціалізованих інституцій з боротьби проти корупції, нелегко скласти повний перелік існуючих функціональних та інституційних моделей, а тим більше виявити «найкращу» з них. Проте завдяки порівняльному аналізу різних моделей спеціалізованих інституцій можна зробити узагальнення та порівняти функції, виділивши три типи:

- багатоцільові агентства, які мають правоохоронні повноваження та виконують превентивні функції;

- служби боротьби з корупцією в структурі правоохоронних органів;
- інституції із запобігання корупції, розроблення політики і координації дій.

На науково-практичній конференції «Правові аспекти боротьби з корупцією: досвід України, Німеччини та Польщі», організованій Інститутом законодавства Верховної Ради України і Мюнхенським Інститутом Східно-європейського права, було коротко охарактеризовано польське антикорупційне законодавство. Це позитивний досвід Польщі, яка стала лабораторією переходу від соціалізму до демократії. Тіна де Фріз, науковий референт Інституту східноєвропейського права (м. Розенберг), розповіла, що головним державним органом Польщі в антикорупційній сфері є Центральне антикорупційне бюро, головною метою якого є боротьба із корупцією в державному і приватному секторах. На етапі підготовки Польщі до вступу в структуру Європейського Союзу нагальним завданням було зміцнення довіри з боку громадськості та підвищення авторитету і ефективності роботи цього органу. Незважаючи на членство Польщі у ЄС з 2004 року та вищезгадані заходи, корупція досі вважається поширеною проблемою у цій країні [3, с. 11].

Не можна не згадати досвід вирішення проблем з корупцією у Словенії та колишній югославській Республіці Македонії [4]. Комісія із запобігання корупції у Словенії та Державна комісія із запобігання корупції у Республіці Македонія [6] були створені як окремі інституції із запобігання корупції та координування політики. Одразу після заснування таких антикорупційних інституцій у цих Східноєвропейських державах була виявлена низка серйозних труднощів: недостатньо розвинена система розподілу влади; відсутність незалежних органів із запобігання і подолання корупції; відсутність системи противаг у стосунках між державними інститутами; слабка взаємодія зі ЗМІ і громадянським суспільством у сфері підвищення поінформованості громадськості про корупцію; необхідність гармонізації національного законодавства і упорядкування його відповідно до міжнародних стандартів і т.д.

Нині вирішення цих проблем є необхідністю і для нашої держави.

Яку ж із моделей спеціалізованих інститутів з боротьби проти корупції обрати Україні? Стосовно цього слід зазначити, що наразі в Україні діє ціла система спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції (органи прокуратури, спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України, податкової міліції, по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України). Їхні функції визначено та розмежовано законами України та іншими законодавчими актами, що регулюють діяльність правоохоронних органів України.

Крім того, в державі функціонує низка підрозділів внутрішньої безпеки в органах влади (Служба безпеки України, органи внутрішніх справ, Державна прикордонна служба, Державна митна служба, Державна податкова служба

тощо), до повноважень яких входить не лише запобігання і протидія корупції, а і питання захисту особового складу цих органів державної влади.

У зв'язку з цим необхідно зауважити на тому, що створення або реорганізація правоохоронних органів не може проводитися окремо, а має здійснюватися в контексті реформування всієї правоохоронної системи України. Кожен сегмент системи необхідно реформувати, взаємопов'язуючи їх, з уваги на рекомендації експертів та Парламентської асамблеї Ради Європи щодо реформування правоохоронних органів. Під час створення нового антикорупційного правоохоронного органу також необхідно керуватись єдністю принципів реформування, узгодженістю етапів та послідовністю проведення заходів з удосконалення та оптимізації системи правоохоронних органів, їх організаційних структур та функціональної діяльності.

1. Про національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 рр.: Указ Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1001/2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>.

2. Здійснення Конвенції ООН проти корупції – оцінка громадянського суспільства від 07.12.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/doccatalog/document?id=48604>

3. Філоненко С. Поки не зміниться суспільство, корупція процвітатиме / С. Філоненко // Віче. – 2011. – № 13. – С. 10–13.

4. Rules of the Commission for the Prevention of Corruption (20.09.2004).

5. Resolution on the Prevention of Corruption in the Republic of Slovenia (RePKRS) (16.06.2004).

6. Державна комісія запобігання корупції. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dksk.org.mk>

7. Герус О. Корупція сьогодні, або чому ми її не побороємо / О. Герус // Громадянське суспільство. – 2011. – № 1 (15). – С. 45–52. [Електронний ресурс]. – <http://www.ucipr.kiev.ua>

8. Програма Сприяння Парламенту. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pdp.org.ua>

9. Другий раунд моніторингу Антикорупційного плану Антикорупційної мережі ОЕСР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/55/41603641.pdf>

10. Рішення 51 Пленарної зустрічі ГРЕКО (Страсбург, 23–27 травня 2011 р.). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2011/Greco%282011%297_DecisionsGR51_EN.pdf

11. Корупція: причини та способи запобігання. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.toro.org.ua>.

12. Пропозиції для України: 2010 – час для реформ. Українська програма для нового Президента України // Міжнародна комісія незалежних експертів. – К., 2010. – 88 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ucipr.kiev.ua>.

Т.З. Гарасимів,

*начальник факультету громадської безпеки,
доктор юридичних наук, професор
(Львівський державний університет
внутрішніх справ)*

КОРУПЦІЯ ЯК «СОЦІАЛЬНЕ ЗЛО» СУЧАСНИХ РЕАЛІЙ

Проблеми соціального «зла» завжди привертали увагу вчених. Здавна філософи та юристи, медики і педагоги, психологи і біологи досліджують девіантну поведінку та її причини, різноманітні види соціальної патології: корупцію, хабарництво, злочинність, пияцтво та алкоголізм, наркоманію, проституцію, самогубства тощо. Нині ж виявляються все нові й нові форми девіантної поведінки, що зумовлює необхідність своєчасного їх вивчення. Зокрема, найбільшою мірою це стосується найпоширенішого в сучасних реаліях такого ганебного явища, як корупція, детермінантами якої є і біологічні, і соціальні субстанції, і матеріальні, і моральні причини, і правові, і філософські чинники.

На вирішення питання про співвідношення біологічного та соціального в поведінці людини впливає загальний контекст, духовний, соціально-політичний клімат в суспільстві, в якому реалізується певна поведінка. Досліджуючи поведінку людини як соціальне явище, ми актуалізували уявлення про поведінку людини як про людську діяльність. Тому на рівні об'єктивної діалектики суспільного життя поведінка – це спосіб життя людини, суспільства, соціальної групи.

В дослідженні стверджується, що саме в контексті достатньо нового для нинішнього часу гносеологічного засобу – субстанційного дослідницького підходу, котрий відображає безпосередній характер сутності речі, тобто її обумовленість самою собою, а не якимись зовнішніми причинами, стало можливим сформулювати висновок про те, що поведінка – це поняття, котре відображає, зокрема, зміст поведінки як способу існування людини, соціальної групи чи суспільства. Ідея способу існування в плані реалізації субстанційного дослідницького підходу передбачає єдність сутності та існування, де сутність безпосередня, а існування опосередковане. Таким чином, будь-які способи існування, зокрема способи існування поведінки, характеризуються їх опосередкованістю. У зв'язку з цим поведінка є сутністю, а її різноманітні вияви – багатоманітністю існування сутності, опосередковані різноманітними об'єктивними умовами та суб'єктивними чинниками. Одним із виявів існування сутності поведінки є і девіантна поведінка.

Відмінності між видами і формами існування сутності поведінки досліджуються багатьма науковцями, з огляду на їх належність до діалектичної або метафізичної (неономіналістської або неореалістської) системи теоретизування, а також на пізнавальні завдання, що ними вирішуються. Існування сутності поведінки людини, що виявляється у стихійно реалізованих діях людини та суспільства, є репрезентацією поведінки в контексті неономіналістського спрямування теоретизування. В цьому випадку мають місце такі існування сутності поведінки людини, як: респондентна та оперантна поведінка; імпульсивна, варіабельна та довготривала поведінка. Неореалістичне спрямування, що розкриває поведінку як свідомо здійснювану послідовність дій, яке репрезентує деякий ідеальний конструкт, розрізняє такі існування сутності поведінки, як: інструментальна, ціннісно-орієнтована, ігрова та афективна поведінка. Кожне існування сутності поведінки в контексті діалектичного підходу має свою природу, оскільки опосередковане об'єктивними умовами та суб'єктивними чинниками. Наприклад, якщо умовою, котра опосередковує сутність, є соціальні норми, то виявом існування сутності поведінки буде нормальна і девіантна поведінка.

Розглядаючи поведінку людини як спосіб існування в суспільстві, необхідно зважати на те, що вона починається з порушення рівноваги в суспільстві і завершується відновленням рівноваги, тобто встановлюється відповідна міра поведінки. У дослідженні доводиться, що оскільки поведінка людини розглядається нами лише на соціальному рівні, то мірою поведінки є вчинок. І в цьому розумінні діяльнісний аспект вчинку – це те, що він є відповідною соціальною дією. Розкриваючи поведінку як основу людської діяльності, вчинок є відповідною соціальною нормою. Отже, вчинок – це міра поведінки, свідомо запрограмованої на досягнення певного результату відповідними засобами.

Згідно з субстанційним дослідницьким підходом, оскільки вчинок – це міра поведінки як сутності, то він – це міра будь-якого існування сутності поведінки людини, відповідно, і міра девіантної поведінки.

Розмежування поведінки людини на соціальну і девіантну відбувається залежно від складу та співвідношення дозвільних і заборонних норм, а також соціокультурних особливостей соціуму.

У різних суспільствах різноманітні явища можуть бути девіантною поведінкою залежно від прийнятих у суспільстві основних соціальних норм: це може бути девіантна поведінка щодо норм права, моралі та моральності, партійних, релігійних, етичних, ідеологічних норм тощо. У правовій державі девіантна поведінка визначається відповідно до соціальних норм права, в неправовій – відповідно до інших соціальних норм.

О.Ю. Дрозд,
старший викладач
кафедри адміністративної діяльності,
кандидат юридичних наук
(Національна академія внутрішніх справ)

С.А. Шепетько,
здобувач кафедри адміністративної діяльності
(Національна академія внутрішніх справ)

ЗАХОДИ ПОПЕРЕДЖЕННЯ КОНКРЕТНИХ ПРИЧИН АДМІНІСТРАТИВНИХ КОРУПЦІЙНИХ ДЕЛІКТІВ

У доктрині адміністративного права відсутні загальноприйняті підходи щодо визначення заходів попередження конкретних причин адміністративних корупційних деліктів. Ця проблема є дискусійною і серед представників доктрини адміністративного права.

Питанню визначення заходів попередження конкретних причин таких корупційних діянь, як адміністративні делікти, в юридичній літературі приділялося недостатньо уваги, зокрема, окремі аспекти питання висвітлені у роботах С.Ф. Константінова, С.С. Рогульського, Р.М. Тучака.

Слід зазначити, що корупція – це умисна, протиправна, винна дія чи бездіяльність особи, уповноваженої на виконання державних функцій, з використанням свого статусу з корисливою метою, яка посягає на державний порядок або на встановлений порядок управління, на власність, права і свободи громадян, а також стимулювання до названих дій і за яку передбачено адміністративну відповідальність [1, с. 4].

У зв'язку з цим, до конкретних детермінант адміністративних корупційних деліктів необхідно відносити ті, що мають безпосереднє відношення до фактів адміністративного делікту. Зазначимо, що будь-який адміністративний делікт – це результат взаємодії індивідуальних ознак особистості та об'єктивної (зовнішньої для індивіда) ситуації. Корупційний адміністративний делікт детермінується, з одного боку, особистісними ознаками правопорушника (його потребами, інтересами, мотивами, цілями, тобто поглядами та відношенням до різних соціальних цінностей, в тому числі правовим приписам і заборонам), а з іншого боку – сукупністю зовнішніх об'єктивних обставин, які взаємодіють з особистими потребами індивіда. Пропонуємо проаналізувати зовнішні (об'єктивні) та внутрішні (суб'єктивні) детермінанти адміністративних корупційних деліктів.

До основних об'єктивних детермінант адміністративного корупційного делікту слід відносити такі: 1) недосконалість чинного законодавства (наявність великої кількості бланкетних норм, відсутність механізму реалізації

деяких правових приписів тощо); 2) недосконалість системи публічної адміністрації, їх малоефективна діяльність; 3) нечітке законодавче розмежування контрольних, наглядових і господарсько-розпорядчих функцій органів державної влади; 4) недостатнє матеріально-технічне забезпечення діяльності органів державної влади; 5) відсутність належного професійного кваліфікаційного відбору на посади в органах державної влади; 6) низька ефективність заходів протидії конкретному адміністративному корупційному делікту; 7) високий рівень латентності адміністративних корупційних деліктів; 8) низький фаховий рівень підготовки та перепідготовки працівників органів державної влади; 9) бюрократичний механізм отримання необхідних дозволів, документів, ліцензій тощо; 10) низький рівень зарплат у посадових осіб нижчого рівня органів державної влади; 11) надвисокі прибутки від протиправної діяльності, пов'язаної із вчиненням адміністративного корупційного делікту; 12) відсутність реального механізму залучення громадських об'єднань і громадян до діяльності в сфері попередження конкретних адміністративних корупційних деліктів; 13) відсутність правового механізму притягнення організаторів і пособників до відповідальності за вчинення адміністративного корупційного делікту; 14) призначення мінімальних штрафів злісним порушникам за вчинення адміністративного корупційного делікту; 14) відсутність належного механізму відшкодування заподіяних збитків адміністративним корупційним деліктом; 15) усталеність поведінки «корупціонера» у повсякденній роботі; 16) відсутність реальних правових механізмів контролю громадськості за посадовими особами різних гілок влади, представники яких використовують можливості державної служби для задоволення особистих чи кланових протиправних корисливих інтересів.

Отже, з метою попередження адміністративного корупційного делікту на макрорівні необхідно втілювати в життя такі заходи, спрямовані на подолання об'єктивних причин учинення такого проступку: 1) розробити та втілити в життя комплекс заходів щодо збільшення якості професійного відбору на посади в органах публічної адміністрації, а також підвищення рівня заробітної плати та їх фахової підготовки та перепідготовки; 2) активізувати діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в напрямі попередження найбільш поширених, відповідно до статистичних даних, адміністративних корупційних деліктів, а також удосконалити механізм координації їх роботи із залученням до цього процесу представників громадськості; 3) удосконалити механізм реалізації нормативно-правових актів з питань попередження адміністративного корупційного делікту; 4) підвищити рівень правової освіти та виховання населення шляхом запровадження сучасних форм і методів попередження, розробки інформаційно-пропагандистських і культурно-виховних програм, спецкурсів, підготовки та видання підручників з питань попередження адміністративного корупційного делікту; 5) удосконалити систему громадського контролю за діяльністю в сфері протидії корупції, іншим зловживанням посадових і

службових осіб та їх своєчасного виявлення; 6) підвищити оперативність реагування правоохоронних органів на факти вчинення адміністративного корупційного делікту та його виявлення шляхом удосконалення заходів контролю за ситуацією на місцях, створення відповідних систем накопичення та обміну інформацією між громадою та правоохоронними органами; 7) стабілізувати наявну ситуацію в державі шляхом подолання правового нігілізму тощо.

Усіх суб'єктів, які здійснюють попередження адміністративного корупційного делікту, можна об'єднати у дві групи: 1) загальні, які впливають на усунення чи нейтралізацію загальних або конкретних детермінант аналізованого делікту; 2) спеціальні, які професійно чи в порядку виконання покладених на них функціональних обов'язків спрямовують свою діяльність на протидію адміністративному корупційному делікту.

1. Тучак Р.М. Адміністративно-правові засади боротьби з корупцією: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»/ Р.М. Тучак. – К., 2007. – 20 с.

О.В. Дручек,
старший викладач кафедри загальноправової
та гуманітарної підготовки,
кандидат юридичних наук
(Національна академія внутрішніх справ)

КОРУПЦІЯ ЯК ПРЕДМЕТ ВИВЧЕННЯ ТЕОРЕТИЧНОЮ ЮРИДИЧНОЮ НАУКОЮ: ОГЛЯД КОНЦЕПТУАЛЬНИХ ПІДХОДІВ ДО РОЗУМІННЯ

На сучасному етапі розвитку української державності явище корупції набуває ознак всепоглинаючого суспільного феномена, агресивного і непередбачуваного за характером. Визнаючи реальність вказаної загрози існуванню конституційно заявлених параметрів Української держави – демократична, соціальна, правова (ст.1) [1], законодавцем було ініційовано прийняття оновленого блоку антикорупційного законодавства, що своїм результатом має здійснення відповідного напрямку внутрішньої політики. Отже, юридичній науці необхідно вирішити завдання щодо надання цим діям належного наукового забезпечення, і, насамперед, розробки понятійно-категоріальних основ явища корупції. Це полегшить її розуміння та вироблення системи протидії.

Попри те, що свій внесок у вирішення цього завдання зробив чи не кожен із дослідників проблематики, наукове розуміння поняття «корупція» досі не сформовано. Існує понад чотири десятки дефініцій корупції (корупційних

діянь). У найзагальнішому вигляді корупція розуміється як поведінка, що відхиляється від офіційно визначених державою обов'язків під впливом приватних інтересів [2, с. 417].

Дефінітивні характеристики корупції, сформульовані з позицій юриспруденції, як правило, складні, багаторівневі, концентричні. Можна навіть стверджувати про відсутність єдиного розуміння серцевини, ядра визначення. Базисним елементом аналізованих нами дефініцій, зокрема, є: «підкуп, продажність, розбещення», «зловживання державною владою», «система відповідних стосунків між певними посадовими особами і кримінальним середовищем», «протиправна діяльність» «політична девіація», «складне соціальне явище», «форма посадового зловживання», «певний вид протиправної поведінки», «зловживання службовим становищем» тощо. Із зазначеного вище випливає факт існування різних концептуальних підходів до розуміння сутності корупції і потреба систематизувати та класифікувати ці підходи.

Аналізуючи адміністративно-правовий аспект взаємодії суб'єктів у боротьбі з корупцією, зокрема, Д.Г. Заброра використовує політологічний критерій, виділяючи *філософський* (корупція – це зумовлена мотивацією одержання особистої винагороди за суспільний кошт девіативна поведінка у політичній сфері), *ревізійністський* (корупція – це «хвороба» суспільства, прояв незакінченої модернізації і бідності, звідси – певний позитив цього явища у контексті можливої ролі каталізатора процесу інтеграції); *економічний* (особлива форма соціального обміну); *марксистський* підходи (основна складова життя сучасних країн, структурний елемент їх економічної та політичної системи). Також дослідником указано на можливість сприйняття явища корупції у *вузькому* (як синонім «хабара», «підкупу») та *широкому* (як складного соціального явища) розуміннях [3, с. 28–29].

Грунтовне вивчення вказаного аспекту проблематики в працях інших учених дозволило нам констатувати наявність платформ для формування концептуального змісту поняття корупції. При цьому обов'язково враховується політичний, соціально-економічний, правовий аспекти вказаного суспільного явища. Відповідно, *політичний* підхід передбачає розуміння корупції як складової політичного процесу, що виражається у проникненні осіб кримінального спрямування в структуру політичної влади і використанні їх можливостей для задоволення своїх злочинних потреб (В.І. Попов, М. Тихоміров, Р.М. Тучак та ін.). *Соціально-економічний* підхід (О. Дудоров, В. Лунєєв, М. Яблоков та ін.) ґрунтується на визнанні пріоритетності економічного забарвлення явища корупції, почасти навіть «переведення» її в ранг економічних категорій, на шкоду її правовій, політичній, ідеологічній складовій. Відповідно, соціально-економічними наслідками корупції за такого підходу визнаються спотворені корумпованим державним апаратом соціальна політика і економіка. Прихильники *правового (юридичного)* підходу (М. Камлик, О. Кожушко, Є. Невмержицький, Є. Темнов та ін.) сутність коруп-

ції вбачають у злочинній, протиправній діяльності чи бездіяльності визначеного кола осіб (держслужбовців), яка класифікується відповідно до статей Кримінального кодексу (хабарництво, вимагання, зловживання службовим становищем, розкрадання державного, колективного або приватного майна тощо) і метою якої є отримання незаконних прибутків та пільг матеріального і нематеріального характеру.

У межах зазначеного правового (юридичного) підходу можна виділити менш суттєві, але не меншої наукової цінності, наукові позиції сприйняття і розуміння корупційних діянь, зокрема, як процесу криміналізації владно-управлінської сфери; як форму посадового зловживання; як вид організованої злочинності; через призму складових елементів корупційного діяння; через призму поведінкової складової; через призму цільової установки суб'єкта; через характеристику суб'єкта корупційних діянь; через поняття шкоди та відповідальності за шкоду, завдану корупційними діями тощо. Не заперечуючи у цілому певну корисність проаналізованих підходів та позицій, висловимо сумнів стосовно ефективності їх застосування для вирішення завдання визначення сутності явища корупції, особливо зважаючи на те, що в сучасних умовах корупція набула властивостей багатоаспектного соціального феномена і потребує застосування комплексної програми протидії. На нашу думку, жоден із названих підходів не здатен вичерпно розкрити сутність указанного явища, а, отже, не може слугувати науковою основою для визначення напрямів та наповнення конкретним змістом антикорупційної політики. Відтак, в якості удосконалення науково-теоретичних основ протидії корупції визначаємо завдання: створення виваженого, науково збалансованого, максимально практичного концептуального розуміння корупції та формулювання на цій основі відповідної дефініції, з метою застосування результатів у процесі доктринального тлумачення існуючих норм антикорупційного законодавства. Для цього пропонується застосування *інтегрованого* підходу, що заснований на платформі широкого розуміння явища корупції та охоплює сутність усіх інших підходів: поняття корупції (корупційних діянь) має розумітися і визначатися в контексті політичного, соціально-економічного, правового, ідеологічного, етичного, гуманітарного виміру зазначеного суспільного явища.

Основу загальної парадигми цього феномена має становити визнання корупції найперше не як кримінального злочину, а як багатоаспектного явища. Для галузевих досліджень актуальною вважаємо таку проблематику: корупція у парадигмі трансформаційних змін українського суспільства; кримінологічні характеристики видів корупційної діяльності в сучасних умовах; способи підвищення ефективності діяльності механізму протидії корупції; міжнародно-правове антикорупційне співробітництво України в системі міжнародних організацій універсального і регіонального характеру тощо.

Саме в окреслених параметрах, на нашу думку, пролягатиме магістральний шлях подальшого удосконалення науково-теоретичних досліджень цього

елементу суспільної, політичної, правової і економічної дійсності сучасної України.

1. Конституція України: Закон України від 28.06. 1996р. № 254к/96-ВР із змін., внес. згідно із Законами України та Рішеннями Конституційного Суду: за станом на 06. 04. 2010р. № v011p710-10. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>. – Назва з екрану.

2. Nye J. Corruption and political development: a cost-benefit analysis / J. Nye // American Political Science. – 1967. – № 12 (61).

3. Заброда Д.Г. Взаємодія суб'єктів у боротьбі з корупцією в Україні: адміністративно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Д.Г. Заброда. – К., 2005. – 198 с.

Д.І. Йосифович,

*доцент кафедри адміністративного права
та адміністративного процесу,
кандидат юридичних наук
(Львівський державний університет
внутрішніх справ)*

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ЗАХОДАХ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

Незаперечним фактом є те, що таке асоціальне явище, як корупція набуває з кожним роком все більшого масштабу та створює загрозу стабільності й безпеці громадянського суспільства, руйнує етичні цінності та уявлення населення про справедливість.

Враховуючи те, що сьогодні однією з причин поширення корупції в нашій державі є толерантне ставлення громадян до цього небезпечного явища, важливими механізмами запобігання корупції, що закріплені в Законі України «Про засади запобігання та протидії корупції» [1], є як залучення громадськості до участі у запобіганні та протидії корупції, так і інформування населення щодо результатів реалізації державної антикорупційної політики.

Відповідно до статті 18 вказаного Закону громадяни та громадські організації у сфері щодо запобігання, виявлення та протидії корупційним правопорушенням мають право:

– повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних правопорушень спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, іншим органам, зазначеним у статті 5 цього Закону, керівництву та колективу підприємства, установи чи організації, в яких були вчинені ці правопорушення, а також громадськості;

– запитувати та одержувати від органів державної влади та органів місцевого самоврядування в обсягах та порядку, не заборонених законом, інформацію про діяльність щодо запобігання і протидії корупції;

– проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів державної влади;

– брати участь у парламентських слуханнях та інших заходах з питань запобігання і протидії корупції;

– вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання і протидії корупції;

– проводити, замовляти проведення досліджень, у тому числі наукових, соціологічних тощо, з питань запобігання і протидії корупції; проводити заходи щодо інформування населення з питань запобігання і протидії корупції; здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання і протидії корупції, з використанням таких форм контролю, які не суперечать законодавству.

Стаття 19 цього Закону зобов'язує компетентні органи інформувати громадськість про вжиті заходи щодо протидії корупції та про осіб, притягнутих до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень. А стаття 28 вказує на можливість здійснення громадського контролю за виконанням законів у сфері запобігання і протидії корупції на підставі та в порядку, визначеному законом. Однак, необхідно звернути увагу на те, що такий порядок не визначений ні в цьому законі, ні в інших законах, тобто немає механізму реалізації зазначеної норми. А відтак, зазначений недолік повинен бути якнайшвидше усунений шляхом прийняття закону, що визначатиме механізм здійснення такого громадського контролю.

Слід зазначити, що вказані нововведення у вітчизняному антикорупційному законодавстві обумовлені зобов'язаннями нашої держави щодо імплементації норм міжнародно-правових актів у сфері протидії корупції.

Зокрема, стаття 13 Конвенції ООН проти корупції [2] визначає необхідність участі суспільства у заходах щодо запобігання і протидії корупції, а для цього необхідно сприяти активній участі окремих осіб і груп за межами державного сектора, таких як громадянське суспільство, неурядові організації та організації, що функціонують на базі громад, у запобіганні корупції й боротьбі з нею та для поглиблення розуміння суспільством факту існування, причин і небезпечного характеру корупції, а також загроз, що створюються нею. Цю участь слід зміцнювати за допомогою таких заходів, як:

а) посилення прозорості й сприяння залученню населення до процесів прийняття рішень;

б) забезпечення населення ефективного доступу до інформації;

в) проведення заходів щодо інформування населення, які сприяють створенню атмосфери неприйняття корупції, а також реалізація програм державної освіти, у тому числі навчальних програм у школах й університетах;

г) повага, заохочення та захист свободи пошуку, отримання, опублікування та поширення інформації про корупцію.

Досвід багатьох країн свідчить про те, що активність громадян, зацікавлених у подоланні корупції, є головною передумовою її подолання [3].

Важливим моментом Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 роки [4] є взаємодія об'єднань громадян з органами державної влади і органами місцевого самоврядування у сфері формування та реалізації державної антикорупційної політики, підтримка антикорупційних заходів держави громадянським суспільством, поєднання зусиль держави і громадськості у подоланні корупції як системного явища в усіх сферах суспільного життя.

В лютому 2010 р. було створено Національний антикорупційний комітет України, як консультативно-дорадчий орган при Президентові України. До складу Комітету були залучені представники органів державної влади, профільних комітетів Верховної Ради України, провідні вчені, а також представник Творчого об'єднання «ТОРО», яке є контактною групою організації Transparency International в Україні.

Не можна оминати увагою Всеукраїнську спеціальну колегію з питань боротьби з корупцією і організованою злочинністю, яку міжнародні правові інституції визнали недержавним проектом та установою, що здійснює практичну діяльність щодо запобігання та протидії корупції.

Однак, як зазначає О.В. Супрун, сьогодні немає чіткої стратегії системної взаємодії влади з громадськістю щодо подолання корупції. Тобто, законодавством передбачено залучення громадськості до спільних дій, а на практиці це не виконується [5, с. 38].

Окремої уваги заслуговує антикорупційний досвід Російської Федерації. Громадська палата в Росії акумулює та спрямовує зусилля громадських організацій у протидії корупції. Своєю чергою, впродовж 2001–2005 рр. виконувалася російсько-американська програма «Партнерство в протидії корупції», в межах якої були створені 7 регіональних антикорупційних коаліцій (сьогодні вони об'єднують більше 180 неурядових організацій). У 2005 р. регіональними коаліціями було створено Російське Антикорупційне партнерство, яке просуває в окремих регіонах та країні загалом правові та інституційні реформи, здійснює громадський контроль над органами влади в бюджетній та іншій сферах та надає юридичну допомогу громадянам.

Аналізуючи діяльність громадських антикорупційних організацій та їх об'єднань в РФ, В.А. Завгородній зазначає, що всі вони відносяться до некомерційних організацій, оскільки не мають на меті отримання прибутку. Водночас автором пропонується, в межах державного фінансування заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією в Україні, здійснювати розподіл вказаних грошових сум з-поміж найбільш активних та дієвих громадських організацій України [6, с. 81].

Узагальнюючи норми міжнародно-правових актів та інших документів, які стосуються протидії корупції, можна стверджувати, що особливого значення за цих умов набуває науковий супровід формування негативного ставлення гро-

мадськості до фактів корупції та корупціонерів. Шляхом залучення громадських організацій необхідно змінювати колективну свідомість зі стану заляканості у стан відповідальності за свою державу.

1. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI (набрав чинності з 01.07.2011 р.) // Офіційний вісник. – 2011. – № 44. – Стор. 9. – Ст. 1764.

2. Конвенція ООН проти корупції: Міжнародний документ від 31.10.2003 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – Стор. 52. – Ст. 506.

3. Участь громадськості у заходах щодо запобігання корупції як запорука успішної антикорупційної політики: Роз'яснення Департаменту антикорупційного законодавства та законодавства про правосуддя Міністерства Юстиції України від 26.08.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0059323-11>

4. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки: Указ Президента України від 21.10.2011 № 1001/2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 83. – Стор. 33. – Ст. 3020.

5. Здійснення Конвенції ООН проти корупції – оцінка громадянського суспільства / Комітет Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією. – К.: ФОП Москаленко О.М., 2011. – 68 с.

6. Завгородній В.А. Спеціальні принципи взаємодії органів внутрішніх справ та громадських організацій у протидії корупції / В.А. Завгородній // Державна політика у сфері кримінальної юстиції та забезпечення правопорядку в Україні: матер. наук.-практ. семінару (Дніпропетровськ, 28 лютого 2008 року). – Д.: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2008. – С. 79–82.

М.О. Качинська,
старший викладач
кафедри адміністративної діяльності ОВС,
кандидат юридичних наук
(Харківський національний університет
внутрішніх справ)

КОРУПЦІЯ В ОВС: ПРИЧИНИ ТА УМОВИ

Сьогодні, коли Україна обрала шлях на побудову демократичної, правової та соціальної держави, особливої актуальності набуває питання дотримання та забезпечення права і свобод людини й громадянина. Означене підвищує інтерес до діяльності правоохоронних органів загалом та органів внутрішніх справ зокрема як основоположних установ у боротьбі із правопорушеннями. Однак, як не прикро зазначати, у діяльності вказаних органів спостерігаються протиправні діяння. Це негативно впливає на ефективне виконання поставлених перед ними завдань та функцій. Корупція в органах внутрішніх справ стала реалією сьогодення.

2011 року в Україні за фактом одержання хабара було порушено 2875 кримінальних справ, 2010 року – 2914 кримінальних справ [1].

Виникає питання, чому в установах, які призначені попереджати, розкривати злочини та притягувати винних до відповідальності, констатовані факти вчинення правопорушень працівниками цих же органів?

Дослідженням цього питання займалось багато науковців [2, 3, 4], проте існує низка мало досліджених аспектів, а саме причини та умови, які сприяють вчиненню корупційних правопорушень.

Варто вказати, що причини й умови, які призводять до корупційних діянь серед працівників ОВС, нерозривно пов'язані з тими, що характерні для всіх категорій працівників державного апарату [2]. Проте, є й безпосередні чинники, які зумовлені саме професійною діяльністю означеного правоохоронного органу.

За висновками дослідників, які займались вивченням чинників, що сприяють вчиненню правопорушень у правоохоронних органах, до таких слід віднести загальні та безпосередні внутрішні чинники. Перші охоплюють негативні суспільні процеси: порушення принципу соціальної справедливості, труднощі в розв'язанні соціальних проблем, авторитарний стиль державного управління тощо. Ці умови водночас є зовнішніми чинниками професійної деформації працівників ОВС.

А внутрішні чинники, своєю чергою, створюють протиріччя й ускладнюють діяльність ОВС, що здебільшого стосується організації управління, професійної підготовки працівників, виховної роботи, морально-психологічного клімату в колективі [2]. На нашу думку, саме означені чинники стають першопричиною протиправних діянь, у тому числі й корупційних. Зупинимось на більш детальному аналізі деяких внутрішніх чинників корупції в ОВС.

Відповідно до аналізу, проведеного Н.П. Матюхіною, факти корупції серед співробітників поліцейських відомств зарубіжних країн частіше мають місце там, де відсутній належний контроль за діяльністю поліції. Якщо правопорушення службовців не помічає їхнє керівництво, то вони роблять висновок, що їхні неправомірні дії не будуть викриті. Відповідно, вони не несимуть покарання за такі діяння [4]. На нашу думку, це цілком слушний висновок. Адже саме відсутність ефективного контролю за діяльністю працівників правоохоронних органів породжує відчуття безкарності діяння їх працівників.

Однією із найвагоміших причин вчинення корупційних діянь слід визнати недостатнє фінансове забезпечення працівників правоохоронних органів загалом та ОВС зокрема. Низький рівень матеріального утримання працівників міліції не тільки стає основою для розвитку корупційних діянь, але й знижує рівень мотиваційного прагнення працівників до саморозвитку й професійного вдосконалення. Як слушно зауважують учені [3], з огляду на те, що державні службовці мало заохочені рівнем офіційної заробітної плати, хабарі впливають на них як стимуляційні бонуси.

Отже, одним із негативних явищ сьогодення є вчинення правопорушень у правоохоронних органах, серед яких чільне місце посідає корупція. Виявлення і

дослідження причин та умов, що сприяють вчиненню цього виду злочину, сприятиме боротьбі із означеним правопорушенням.

1. Стан та структура злочинності в Україні (2010–2011 рік). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/printable_article/717134

2. Коруля І.В. Запобігання корупції в органах внутрішніх справ / І.В. Коруля. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Nvknus/2011_1/koruly.htm

3. Алфьоров С.М. Причини корупції в ОВС, що зумовлені специфікою органу / С.М. Алфьоров // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 21–26

4. Адміністративно-правові засади запобігання корупційним проявам в органах внутрішніх справ (міжнародний досвід та національна практика). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://studrada.com.ua/content>

З.Р. Кісіль,

*професор кафедри конституційного,
адміністративного та міжнародного права,
доктор юридичних наук, доцент
(Львівський державний університет
внутрішніх справ)*

ПРИРОДА І ПРИЧИНИ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

*Ті, хто каже, що народи нашого часу
махнули рукою на грабіж і подібне зло,
виявлять, що все це відбувається тому,
що правителі роблять те саме.*

Ніколо Макіавеллі, Промови, III (29)

Сім століть тому Данте помістив винних у віроломстві й підлості у найнижчі й найтемніші кола пекла. Погляд істориків щодо політичних причин його непримиренності з корупцією такий: хабарництво спричинило занепад Італійської Республіки та успіх політичних опонентів Данте. У наш час про корупцію можна прочитати не лише у рімейках *Inferno*, але й на сторінках газет, журналів, законів і їх проектів. Здається, що де-юре «роздаванню подарунків бюрократії» було оголошено війну, але чи йде вона насправді? Принаймні у рейтингах Transparency International Україна стабільно посідає «почесні» місця серед найкорумпованіших країн [1].

Ставлення до корупції всередині країни є теж неоднозначним: від абсолютного неприйняття (серед тих, хто не може скористатись цим привілеєм) до підтримки її як єдиного засобу уникнути бюрократичної тяганини і вирішити

проблеми з уповноваженими органами. Окрім того, масові звинувачення у корупції без доказів або за їх наявності як компромату на бізнесових – з часом політичних – конкурентів призвело до формування у громадськості «корупційного імунітету». З корупцією змирилися, вважаємо її частиною менталітету, на який зазвичай списуємо все.

Окрім корупції, до якої всі звикли, є певні її сезонні різновиди. Наприклад, напередодні виборів модно говорити про політичну корупцію. Під час вступних іспитів – про освітню. Під час епідемій грипу – про медичну. Усі ці теми заслуговують окремого розгляду, особливо з боку органів міліції та прокуратури, тому ми зосередимось на адміністративній корупції.

Поняття корупції у загальноприйнятому розумінні цього явища вперше було сформульовано 34-ю Сесією Генеральної Асамблеї ООН у 1979 р. Фахівцями цієї організації корупцію визначено як «виконання посадовими особами будь-яких дій або ж бездіяльність у сфері виконання їх посадових повноважень за винагороду у всякій формі в інтересах того, хто надає цю винагороду, як з порушенням посадових інструкцій, так і без їх порушення».

Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» трактує корупцію як «використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або 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 та пов'язаних із цим можливостей» [2].

Як у кожному українському законі, який пишеться «для себе», законодавці залишили декілька прогалин. По-перше, якщо уповноважена особа протиправно використала свої повноваження не «з метою отримання матеріальних благ» тощо, а тому, що, наприклад, попросила дружина, отже, це вже не корупція. І єдиний шанс довести суду обґрунтованість такого звинувачення – переконати його у тому, що отримана нагорода не передбачена законодавством. У цій ситуації так зробити не вдається.

Інший аспект цього визначення ще цікавіший. Законом встановлюються такі суб'єкти корупційних діянь: державні службовці, народні депутати України, АРК та інших органів законодавчої влади. Для відновлення соціальної справедливості 2010 року до цього списку внесли і посадових осіб місцевого самоврядування.

Найбільш повне визначення корупції, на нашу думку, дав професор Б.В. Вояженкін: «Корупція – це суспільне явище, коли державні (муніципальні) службовці та інші особи, вповноважені на виконання державних функцій, використовують у діях (або бездіяльності) своє службове становище, статус і авторитет посади, яку обіймають, в корисливих цілях (зокрема для особистого збагачення) або в групових інтересах» [3]. Концептуалізуючи поняття «використовують», можна стверджувати, що воно містить ту останню частину визначення, даного

ООН, тобто «як з порушенням посадових інструкцій, так і без їх порушення». Цей пункт є дуже важливим, оскільки існують дві незалежні категорії адміністративної корупції: перша виявляється, наприклад, там, де послуги і укладення контрактів здійснюються «згідно з правилами», і друга, де операції проводяться «проти правил» (або взагалі без них).

У першому випадку посадова особа незаконно наживається, виконуючи роботу, яка входить у її обов'язки. У другому – хабар дається за ті послуги, надавати які заборонено.

Було б неправильно говорити, що корупція є карою небесною лише певних країн. Це глобальне явище, яке було завжди і всюди. А тим, хто пишається місцем України в рейтингах Transparency International, вважаючи їх хоч якимось позиціонуванням на світовій арені, можемо надати ще один предмет гордості. Як зізнався один з американських чиновників, претензії уряду США до України у контексті корупції зумовлені не так її наявністю, як тим, що навіть тут грають не за правилами. «У нас теж є корупція – стверджував він. – Та коли ти даєш хабара, то можеш бути певен, що твою справу владнають. А в Україні можна роздавати хабарі цілій армії чиновників і не розв'язати найдрібнішої проблеми!» Тут показовим є приклад одного індійського чиновника високого рангу, який, одержавши хабара, не зміг пришвидшити отримання якогось дозволу через причетність до цього численних бюрократів, проте охоче запропонував свої послуги зі сповільнення ліцензування компаній-конкурентів [4].

Окремі фахівці намагаються кваліфікувати корупцію, піддавши це явище певній структуризації. Наприклад, М. Джонстон у своїй праці «Політичні наслідки корупції» визначає чотири головні її типи [5]:

- хабарництво у торгівлі, пов'язане з функціонуванням чорного ринку, протизаконними фінансовими та майновими операціями, ухиленням від сплати податків, фальсифікацією фінансових документів (П. Лазаренко) [6];

- патронажна система, що виникає, як правило, тоді, коли реалізація незаконних угод концентрується в руках обмеженої кількості осіб або організацій. Діячі, які контролюють патронажні системи, намагаються монополізувати владу аж до встановлення повного контролю за діяльністю легітимного уряду (рожева мрія В. Медведчука та СДПУ(о)) [6];

- непотизм (дружба або кумівство) призводить до несправедливих великих поступок під час укладання угод, призначення родичів на важливі посади в системі управління, пільгової купівлі власності, доступу до твердих валют тощо (хто власники фірм-підрядників, що виконували роботи з реконструкції майдану Незалежності, Бессарабської пл. та ін., як не близькі та рідні міського голови Києва?) [7];

- кризова корупція – робота великої кількості бізнесменів в умовах ризику, коли предметом купівлі-продажу стають рішення офіційних органів, які можуть призвести до великих політичних зрушень або змін у країні (державні гарантії інвесторам, процес приватизації, принаймні та його частина, що отримала назву прихватизації) [8].

Наявність та процвітання усіх чотирьох типів корупції в Україні є свідченням того, що українська корупція є системною. На відміну від розвинених країн, де корупція часто вражає яку-небудь одну складову частину політики – впливову спілку чи політичну партію, наприклад. Україна ж є менш захищеною (на межі з повною незахищеністю, що є усвідомленою і провокованою) системою інститутів і «охоронними організаціями», що дозволяє більшості тих, хто має «доступ до корумпованого тіла», використовувати його для того, щоб просто вижити, а привілейованій меншості – продовжувати своє збагачення.

1. Harrison G. Corruption, Development Theory, Social Change / G. Harrison // Contemporary Politics. – Sep. 1999. – V. 5. – № 3. – P. 210–224. // <http://www.transparency.de>.
2. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07 квітня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.
3. Дорошенко А. Спрут, що охоплює планету / А. Дорошенко, І. Овсій // Політика і час. – 2006. – № 5. – С. 28–34
4. Кауфман Д. Корупція в тумані двозначності / Д. Кауфман // Політика і час. – 2008. – № 1. – С. 58–65.
5. Національні системи доброчесності / під. ред. Дж. Поупа. – К., 2008. – 263 с.
6. Невмержицький Є. Хто ж вони, суб'єкти корупції? / Є. Невмержицький // Політика і час. – 2008. – № 11–12. – С. 55–61.
7. Політологія посткомунізму / кер. авт. кол. В.К. Полохало, – К., 2005. – С. 163–173.
8. Савицький О. Корупція без кордонів / О. Савицький // Політика і культура. – 2009. – № 1. – С. 28–29.

Р.-В.В. Кісіль,
магістрант
(Львівський державний університет
внутрішніх справ)

ІМАНЕНТНА ФУНКЦІОНАЛЬНО-ХРОНОЛОГІЧНА ТА ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА КОНТИНІУМУ КОРУПЦІЙНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ

Актуальність корупційної проблематики в умовах сьогодення детермінує визначальну роль доктринальної та нормативної деталізації формально-правових проявів такого епісоціального феномену. Всупереч поширеній у 20 ст. в правовій доктрині моністичній концепції інтерпретації корупції, розмаїття правовідносин в умовах ринкової форми організації економічної системи зумовила нормативну констатацію факту інфільтрації цього явища у індиферентні (стосовно інституту державної служби) площини соціального буття. Так, беззаперечним є факт деструктивного впливу корупції також на континіум суспільних відносин, що опосередковують функціонування системи

органів місцевого самоврядування, дестабілізацію загальноринкової кон'юнктури, що детерміноване порушенням засад вільної конкуренції у взаємодії приватно-правових суб'єктів господарювання через асиміляцію необґрунтованих преференцій за певним контрагентом господарських правовідносин тощо.

Апріорі висвітлення конкретних субструктурних компонентів корупційного феномену, з метою оптимізації інституційної коректності цього процесу, слід ідентифікувати об'єкт протиправних посягань, властивий корупційним правопорушенням. У правовій доктрині не наведено однастайної позиції щодо цього питання, оскільки й досі спектр підходів до інтерпретації корупційного феномену вражає своєю поліаспектністю. Втім, не визначаючи ціллу цієї публікації консолідацію усього доктринального доробку у цій сфері правових досліджень, автор вважає доцільним зупинитись виключно на концептуальних, з огляду на значущість, позиціях як вітчизняних, так і зарубіжних науковців. На думку професора Наумова, об'єктом правопорушення слід визначати такі, що перебувають під правовою охороною конкретних правових інститутів суспільні цінності, протекція котрих здійснюється за допомогою властивих цим інститутам методів [1]. Професор П'йонтковський, якого заслужено вважають фундатором сучасного методу правового аналізу об'єктивних компонентів деліквентних та злочинних діянь, пропонує під об'єктом правопорушення розуміти систему суспільних відносин, на захист котрих конкретні суб'єкти публічно-правового типу уповноважені застосовувати заходи правової репресії. Останній підхід вважаємо найефективнішим та максимально продуктивним за критерієм системності правового аналізу, оскільки суспільні відносини охоплюють не лише загальносоціальні цінності, але й особливий алгоритм їх практичної інтеграції у площину соціальної дійсності, що асоціюється зі своєрідним соціальним станом, нівеляція котрого відбувається у ході конкретного правопорушення. Оскільки загально-теоретичним, абстрагованим від конкретного типу правопорушень, об'єктом правової охорони є певний тип суспільних відносин, догматичною для цілей цієї публікації постає необхідність конкретизації такого правового інституту у контексті асиміляції останнього з іманентними властивостями корупційного епіфеномену. В цілях акомплізації цього завдання в основу теоретичного інструментарію слід інтегрувати запропонований Н.Ф. Кузнецовою [2] підхід до ідентифікації об'єктом корупціогенних форм деліквенції, підсистему суспільних відносин, що складаються з приводу організації та планомірної реалізації державного та локального управління. Екстракція визначальних ознак, інтегрованих у цій концепції, дає можливість стверджувати, що об'єктом корупційних правопорушень є встановлений чинним законодавством алгоритм перебігу управлінських процесів, інтермодальних стосовно апарату органів державної влади та місцевого самоврядування.

Аналіз значного обсягу наукових досліджень правового спрямування на корупційну тематику формує такі висновки щодо стану дослідження корупції політико-правового з економічним відтінком феномену:

– аксіоматичним визнається підвищений рівень суспільної небезпечності корупційних правопорушень;

– не сформовано єдиного підходу щодо ідентифікації сутності та проявів корупції.

Перша позиція обумовлена тими соціальними трансформаціями, виникнення котрих детерміноване корупціоналізацією суспільних відносин. Незважаючи на антагоністичний характер форм репрезентації цього положення у правовій доктрині, вважаємо, що пріоритетним деструктивним фактором корупції є субституція пріоритетів у діяльності суб'єктів владних повноважень, що уможливорює інтервенцію неавторизованих суб'єктів у процес функціонування владного апарату. Друга позиція зумовлена частково дисоціативною концепцією розвитку доктринального процесу, що проявляється у запереченні ретроспективних позицій для продукування «інверсифікованих» умовиводів, що, очевидно, зумовлює стагнацію загальної системи права.

Для усунення різночитань щодо сутності корупції пропоную застосувати таку дефініцію цього явища: *корупція – мультиаспектний епісоціальний феномен, який виражається у фактах нівеляції службовими та прирівнюваними до них особами чіткорегламентованого алгоритму реалізації власних та асимільованих у процесі дискреційного делегування повноважень, а також у виході за межі цих повноважень з метою лобіювання особистих чи інших приватноправових інтересів, що опосередковується трансферуванням матеріальних активів у будь-якому їх прояві чи неправомірним набуттям певних преференцій, що мають вартісний вираз суб'єктом корупційного діяння.* Такий підхід до визначення суті корупції відображає системний концепт репрезентації суб'єктів корупційних правопорушень, ідентифікацію есенції та практичного алгоритму перебігу корупційної взаємодії корупціонера та коруптера як контрагентів останньої. До конкретних формально визначених проявів корупції, які можна екстраполювати на підставі аналізу національного законодавства України слід віднести:

– кримінально-правовий сегмент

а) корупційно-ініціюючі правопорушення, які базуються на примусовій інтеграції одного з учасників (домінантно корупціонера) у корупційну систему, всупереч волі останнього. До цієї категорії правопорушень слід віднести злочини, передбачені статтями 127 (катування), 129 (погроза вбивством), 146 (незаконне позбавлення волі або викрадення людини), 147 (захоплення заручників), 189 (вимагання), 190 (шахрайство), 195 (погроза знищення майна), 345 (погроза або насильство щодо працівника правоохоронного органу), 346 (погроза або насильство щодо державного або громадського діяча), 350 (погроза або насильство щодо службової особи чи громадянина, який виконує громадський обов'язок), 371 (завідомо незаконні затримання, привід або арешт), 372 (притягнення завідомо невинного до кримінальної відповідальності), 375 (постановлення суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або

постанови), 377 (погроза або насильство щодо судді, народного засідателя чи присяжного), 405 (погроза або насильство щодо начальника) [3]; корупційно-ініціюючі правопорушення консенсуального типу, яким притаманна взаємна заінтересованість учасників у наслідках корупційного правопорушення. Дана субкатегорія правопорушень корупційного спрямування репрезентується сукупністю трьох складів злочинів, передбачених статтями 368 (одержання хабара), 369 (давання хабара), 370 (провокація хабара) Кримінального Кодексу України [3];

б) «вторинна ланка» злочинів корупційного характеру охоплює суспільно небезпечні діяння, передбачені статтями: 210, 211, 364, 364-1, 365, 365-1, 365-2, 366, 367, 371, 372, 373, 375, 382, 423, 426, та за деяких умов, злочини передбачені статтями 206, 343, 376 Кримінального Кодексу України[3]. На думку автора, лише вказаний підхід до інтерпретації іманентного складу кримінально-протиправного виміру корупційного феномену є запорукою продукування стрункої та, щонайважливіше – ефективної системи заходів для боротьби з досліджуваним комплексним фактором дисфункції апарату управління на всіх рівнях функціонування останнього;

– *адміністративно-правовий сегмент* консолідує адміністративні правопорушення, передбачені статтями: 184-1 (неправомірне використання державного майна), 184-2 (порушення порядку або строків подання інформації про дітей-сиріт і дітей, які залишилися без опіки (піклування) батьків), 185-2 (створення умов для організації і проведення з порушенням установленого порядку зборів, мітингів, вуличних походів або демонстрацій), 185-5 (перешкоджання явці до суду народного засідателя), 185-6 (невжиття заходів щодо окремої ухвали суду чи окремої постанови судді, подання органу дізнання, слідчого або протесту, припису чи подання прокурора), 185-8 (ухилення від виконання законних вимог прокурора), 185-11 (розголошення відомостей про заходи безпеки щодо особи, взятої під захист), 186 (самоуправство), 186-1 (незаконні дії щодо державних нагород), 188 (незаконна передача заборонених предметів особам, яких тримають у слідчих ізоляторах, установах виконання покарань), ч. 2 статті 188-1 (невиконання розпорядження державного або іншого органу про працевлаштування), 189 (порушення правил відкриття та функціонування штемпельно-граверних майстерень), 189-1 (порушення порядку видобутку, виробництва використання та реалізації дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння), 195-2 (порушення порядку придбання, зберігання, реєстрації або обліку газових пістолетів і револьверів та патронів до них), 199 (допущення проживання без паспорта), 200 (прийняття на роботу без паспорта), 201 (незаконне вилучення паспортів і прийняття їх у заставу), 202 (порушення прикордонного режиму або режиму в пунктах пропуску через Державний кордон України), 204 (порушення порядку працевлаштування, прийняття на навчання, надання житла, реєстрації іноземців та осіб без громадянства та оформлення для них документів), 212-2 (порушення законодавства про державну таємни-

цю), 212-3 (порушення права на інформацію), 212-4 (порушення законодавства в галузі державного експортного контролю), 212-5 (порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави) [4].

Подолання корупції – процес тривалий та складний, але необхідний та перспективний. Запорукою успіху у цьому процесі є оптимізація всього потенціалу та чітка децентралізована координація. Сьогодні можемо лише здійснювати ідентифікацію такого явища та формувати теоретичний базис для подальшої практичної реалізації заходів боротьби з зазначеним епісоціальним феноменом. Втім, визначального превентивного та загальнорезистентного впливу на корупцію у всій різноманітності її проявів матиме прийняття ефективного та, що є основним – практично-прикладного антикорупційного законодавства, що передбачатиме індивідуальний щодо загального процесуальний порядок застосування заходів правової репресії стосовно суб'єктів корупційних правопорушень, охоплюватиме не аморфний консолідат ознак, властивостей та декларативних принципів державної політики у сфері боротьби з корупцією, а закріплюватиме вичерпний перелік правопорушень, віднесених до категорії корупційних, оскільки першим кроком до подолання будь-якої проблеми є її усвідомлення та конкретизація.

1. Коваленко В.В. Проблеми протидії корупційним правопорушенням / В.В. Коваленко // Держава і право. – 2010. – № 13. – С. 375–381.

2. Кузнецова Н.Ф. Проблемы квалификации преступлений: лекции по спецкурсу «Основы квалификации преступлений» / науч. ред. и предисл. академика В.Н. Кудрявцева. – М.: Издательский Дом «Городец», 2007. – 336 с.

3. Кримінальний кодекс України: [станом на 5 січня 2011 р.]. – К.: Велес, 2011. – 279 с.

4. Кодекс України про адміністративні правопорушення: [станом на 5 січня 2010 р.]. – К.: Велес, 2010. – 176 с.

О.О. Книженко,
професор кафедри
кримінального права та кримінології,
кандидат юридичних наук, доцент
(Харківський національний університет
внутрішніх справ)

ДО ПИТАННЯ ВСТАНОВЛЕННЯ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВИХ САНКЦІЙ ЗА ЗЛОЧИНИ У СФЕРІ СЛУЖБОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

З огляду на нещодавно внесені зміни до чинного Кримінального кодексу України (далі – КК України), які покликані забезпечити виконання положень

Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 р., сьогодні особливої актуальності набуває питання запобігання і протидії корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин. Одним із засобів боротьби зі злочинністю, в тому числі злочинами у сфері службової діяльності, є застосування кримінально-правових санкцій.

Проблема конструювання санкцій та практика їх застосування у злочинах у сфері службової діяльності є недостатньо дослідженою та проаналізованою. Тому положення рішення Ради національної безпеки України «Про заходи щодо реалізації національної антикорупційної стратегії та інституційного забезпечення цілісної антикорупційної політики» від 05.05.2008 р. не втратили актуальності дотепер. Зокрема, в Україні відсутнє ефективне законодавство щодо запобігання та протидії корупції, яке б відповідало міжнародним стандартам. Дослідження цієї проблеми є частиною вирішення актуальних і важливих питань удосконалення кримінального законодавства.

За роки незалежності України конструюванню санкцій приділено увагу в роботах Ю.В. Бауліна, В.І. Борисова, О.П. Горох, Н.О. Гуторової, Т.А. Денисової, О.О. Книженко, А.А. Музики, В.Ю. Орехова, Н.А. Орловської, М.І. Панова, В.М. Трубникова, В.І. Тютюгіна, Ю.В. Філея, П.В. Хряпінського та ін. Значний внесок у дослідження цього питання зробили роботи таких радянських учених, як Я.М. Брайнін, С.І. Демет'єв, Ю.А. Демидов, М.Д. Дурманов, А.Н. Ігнатов, І.Я. Козаченко, А.П. Козлов, А.І. Коробєєв, Л.Л. Кругликов, О.Е. Лейст, П.П. Осипов, В.П. Проценко, В.В. Мальцев, Д.О. Хан-Магомєдов. Водночас, через наявність дискусійних, часто суперечливих питань та існування нерозв'язаних проблем, потребують додаткового аналізу положення щодо конструювання та застосування кримінально-правових санкцій, в тому числі і санкції за злочини у сфері службової діяльності.

Тому намагатимемось проаналізувати норми Загальної та Особливої частин КК України, які визначають застосування заходів кримінально-правового впливу за злочини у сфері службової діяльності та визначити роль санкцій у системі таких заходів впливу.

Законодавець, визначивши коло злочинних діянь, передбачає за їх вчинення застосування не лише покарання, а й інших заходів кримінально-правового впливу. Не є винятком й норми КК України, які передбачають відповідальність за злочини у сфері службової діяльності. У зв'язку з цим цілком логічно припустити, що всі ці заходи кримінально-правового впливу передбачено у санкції кримінально-правової норми.

Аналіз доктрини кримінального права свідчить про відсутність єдиного підходу щодо визначення поняття кримінально-правових санкцій.

Стосовно неоднозначного розуміння структури норми права та кримінально-правової, зокрема, відзначимо, що це призводить до того, що по-різному тлумачаться окремі її структурні частини. У юридичній літературі здебільшого виділяють тричленну або двочленну структуру правової норми. Так, прихильники тричленної структури, яка викладається в підручниках з

теорії права, гіпотезу визначають як умову застосування норми права; як частину норми, що вказує, за яких обставин норма вступає в дію; диспозицію – як частину норми, в якій формулюється саме правило поведінки, права і обов'язки, а санкцію – як частину норми, яка встановлює заходи (вид та обсяг) державного примусу, застосовувані в разі її порушення [1; 2; 3; 4].

Прибічники двочленної структури норми права визначають її структуру через гіпотезу та диспозицію, або через диспозицію та санкцію.

О.С. Йоффе, М.Д. Шаргородський як обов'язкові структурні елементи норми права розглядають тільки гіпотезу та диспозицію [5], оскільки не всі норми забезпечені санкціями [6].

О.Ф. Черданцев вважає, що норми права складаються з двох частин і врегульовують суспільні відносини не ізольовано одна від одної, а у взаємозв'язку та взаємодії. Тому, зважаючи на розподіл норм за їх функціональним призначенням, у регулятивних нормах О.Ф. Черданцев виділяє гіпотезу та диспозицію, а в охоронних – диспозицію та санкцію. Про тричленну структуру норми права вчений говорить як про таку, що існує лише як логічна структура, як про структуру норми реально неіснуючої, а утвореної шляхом штучного, абстрагованого поєднання двох норм (регулятивної та охоронної) [7, с. 193; 8, с. 50, 51].

Схожою є думка й А.І. Мягих. Науковець існуючі у доктрині права певні протиріччя у визначенні структури правової норми та її інтерпретації у кримінальному праві пов'язує з існуванням логічної норми як комплексу двох двочленних норм (регулятивної та охоронної). А. І. Мягих вважає, що саме в такому контексті усувається протиріччя в поглядах прибічників і противників „заохочувальних санкцій” на структуру заохочувальної норми й на місце санкції у ній. Зокрема, належне виконання вимог диспозиції забезпечується певними заходами заохочення, які й виступають у такому випадку заохочувальною санкцією. А тому належне виконання обов'язків може забезпечуватися одночасно позитивними та негативними санкціями. Вчений визначає санкцію як обов'язковий структурний елемент двочленної норми права, що забезпечує дотримання пов'язаної з нею регулятивної чи однієї з забезпечувальних (охоронної чи заохочувальної) правових норм [9].

На думку Ю.В. Бауліна, кожна кримінально-правова норма складається з двох елементів: гіпотези та диспозиції, яку іноді називають санкцією. Учений вважає, що «гіпотеза передбачає юридичний факт, що породжує кримінально-правові відносини, а саме: ознаки злочину як підстави кримінальної відповідальності. У свою чергу, диспозиція приписує владні повноваження суду щодо обмеження прав і свобод особи, яка вчинила злочин. Тобто щодо покладання на винного кримінальної відповідальності чи звільнення від неї або її пом'якшення» [10, с. 25].

Н. А. Орловська, розглядаючи проблеми визначення, класифікації та функціонального аналізу кримінально-правових санкцій, вирізняє санкцію

кримінально-правової норми та санкцію статей (частини статей) Особливої частини КК України [11, с. 57]. Остання позиція є домінуючою у викладенні курсу «Кримінальне право» в підручниках, навчальних посібниках.

Стосовно появи нових заходів кримінально-правового впливу в «арсеналі» закону про кримінальну відповідальність констатуємо, що на сучасному етапі розвитку кримінально-правової доктрини вчення про санкції еволюціонувало від ототожнення їх із покаранням до тлумачення як інших заходів кримінально-правового впливу, які можуть застосовуватися не лише до суб'єкта злочину, а й до осіб, які є малолітніми або неосудними, однак вчинили суспільно небезпечне діяння, передбачене КК України [11, с. 261; 12, с. 295].

З уваги на це вважаємо вельми привабливою позицію Г.М. Ветрової, відповідно до якої термін «санкція» у юридичній літературі вживають як для визначення частини правової норми, яка передбачає заходи, які можуть застосовуватися у разі невиконання правового обов'язку, так і для позначення самих заходів у ході їх реалізації [13, с. 6, 7].

Отже, у вузькому розумінні під кримінально-правовою санкцією можна визнати частину статті Особливої частини КК України, де визначено вид та розмір покарання за вчинення злочину. У більш широкому розумінні санкцією охоплюються й норми Загальної частини КК України, де передбачено й інші, а не лише покарання, заходи кримінально-правового впливу, які застосовуються до осіб, які вчинили злочин.

Проведений системний аналіз санкцій норм, які передбачають відповідальність за злочини у сфері службової діяльності, свідчить, що поза межами кримінально-правових санкцій неможливе застосування заходів кримінально-правового впливу до осіб, що їх вчинили. Зокрема, законодавець надає судові можливість звільнити від покарання цих осіб на підставі ст. 74 КК України та можливість звільнити від відбування покарання з випробуванням згідно зі ст. 75 КК України. Національна антикорупційна стратегія в межах кримінально-правової політики держави має бути відображена законодавцем під час удосконалення кримінально-правових санкцій, забезпечивши тим самим зміцнення авторитету закону так, щоб він відповідав вимогам сьогодення. Зокрема, визначивши напрям політики держави в бік посилення відповідальності за корупційні правопорушення, цілком логічним було б і посилення кримінальної відповідальності за їх вчинення.

1. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник / О.Ф. Скакун; пер. з рос. – Харків: Консум, 2004. – 656 с.

2. Общая теория права: учеб. для юрид. вузов/ Ю.А. Дмитриев, И.Ф. Казьмин, В.В. Лазарев и др.; под общ. ред. А.С. Пиголкина. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1998. – 384 с.

3. Теория государства и права: учеб. для вузов / под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2000. – 616 с.

4. Алексеев С.С. Общая теория права / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1982. – Т. 2. – 360 с.
5. Иоффе О.С. Вопросы теории права / О.С. Иоффе, М.Д. Шаргородский. – М.: Госюриздат, 1961. – 381 с.
6. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.allpravo.ru/library/doc108p/instrum110/>
7. Черданцев А.Ф. Теория государства и права: учебник / А.Ф. Черданцев. – М.: Юристъ, 2003. – 395 с.
8. Черданцев А. Ф. Толкование права и договора [учебное пособие] / А. Ф. Черданцев. – М.: Юнити-Дана, 2003. – 381 с.
9. Мягих А.И. Санкция как структурный элемент правовой нормы / А. И. Мягих // Правоведение. – 2008. – № 5. – С. 107–113.
10. Баулін Ю.В. Звільнення від кримінальної відповідальності: монографія / Ю.В. Баулін. – К.: Атіка, 2004. – 296 с.
11. Орловская Н.А. Уголовно-правовые санкции: проблемы определения, классификации и функционального анализа / Н.А. Орловская. – Одесса: Юрид. літ., 2010. – 296 с.
12. Книженко О.О. Санкції у кримінальному праві: монографія / О.О. Книженко. – Х.: НикаНова, 2011. – 336 с.
13. Ветрова Г.Н. Санкции в судебном праве / Г.Н. Ветрова. – М.: Наука, 1991. – 160 с.

О.М. Коропатов,

*начальник кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності ОВС,
кандидат юридичних наук, доцент
(Одеський державний університет
внутрішніх справ)*

ДОСВІД ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Корупція – соціальне явище, притаманне будь-якому суспільству, будь-якій державі. Жодна країна у світі нині не може оголосити себе вільною від корупції. Однак деяким країнам світу вдається ефективно боротися з цим негативним явищем.

Незважаючи на багатоаспектність природи виникнення та поширення корупційних виявів у кожній державі, до основних чинників, що сприяють їх поширенню, можна віднести, з одного боку, зростаюче зубожіння широких верств населення, погіршення криміногенної ситуації, високі показники нерівності розподілу прибутків, відсутність системи соціального захисту в одних країнах, а з іншого – нарощування економічного потенціалу та щорічне збільшення фінансових надходжень у вигляді іноземних інвестицій – в інших країнах. Корупція у більшості держав Центральної та Східної Європи, а також у

країнах, які виникли на пострадянському просторі, тісно пов'язана з тим, що вони перебувають у стані економічної та суспільної трансформації [1].

Доволі чітка й ефективна система боротьби з корупцією, яка спирається на солідну нормативно-правову базу та однозначну підтримку суспільства діє у Фінляндії. Саме цю країну міжнародна неурядова організація по боротьбі з корупцією «Трансперенсі Інтернешнл» визначає як одну з найменш корумпованих країн серед 133 країн світу. Імплементация європейських законів у національну правову систему здійснюється цією країною доволі виважено. Головним принципом цього процесу є органічне поєднання національного законодавства Фінляндії із загальноєвропейським із мінімально можливими змінами першого.

У галузі боротьби з корупцією у Бельгії обрали не лише традиційний репресивний шлях – установлення кримінальної відповідальності за корупційні діяння, а також подбали про попередження корупції. Ця проблема знайшла своє відображення у межах реформи COPENIC (модернізації державного управління), зокрема у реформі сектору фінансового контролю. Бельгія розширила поняття корупції стосовно зловживання владою, не обмежуючись лише кримінальним аспектом, залишивши місце для таких понять, як роз'яснення норм (правил, стандартів), їх нагадування, транспарентність поведінки, що призведе до вироблення кодексу поведінки (деонтології).

Досвід боротьби з корупцією у Німеччині та Словаччині свідчить про ефективність задіяння громадськості для боротьби з корупцією. Зокрема, відомство кримінальної поліції федеральної землі Нижня Саксонія впровадило прийом анонімних повідомлень від громадян про економічні злочини. Таке рішення було прийнято за результатами пілотного проекту, під час якого за чотири місяці до вищезазначеного спецпідрозділу, який складається всього з 9 працівників прокуратури та 33 поліцейських, надійшло 184 повідомлення. Карні справи було відкрито у 124 випадках, з яких 30% справ стосуються корупції [1].

Методи протидії корупції в деяких країнах нестандартні та екстримальні, але не менш ефективні. Наприклад, у столиці Південної Кореї – Сеулі 1999 року була прийнята програма OPEN, у рамках якої будь-який житель міг спрямувати лист меру міста з вказівкою на те, що йому не подобається в житті міста. Особливо уважно мер стежив за повідомленнями підприємців. Кожний посадовець мерії був попереджений про звільнення за будь-якою скаргою підприємця щодо затягування рішення проблеми або вимагання хабара за прийняття такого рішення. Упродовж декількох років корупція в Сеулі (з питань взаємодії приватного бізнесу і посадових осіб міста) зникла.

Цікавий досвід такої країни, як Швеція, де основну роль у протидії корупції виконує церква і громадська думка. В цій країні в роботі посадовця враховуються, насамперед, високі етичні стандарти, а громадськість з підозрою ставиться до будь-якого бізнесмена, який зміг за незначний час отримати дуже

великий прибуток, або до чиновника, видатки якого значно перевищують його прибутки. На підставі громадської думки будь-яка особа буде віднесена до категорії «недоторканих», а посадовець буде вимушений залишити посаду [2].

Чинники успішної протидії корупції давно відомі та апробовані міжнародною спільнотою. Це, насамперед, відкритість влади, прозорість та зрозумілість процедур прийняття державних рішень, дієві механізми контролю за діяльністю державних органів з боку громадянського суспільства, свобода слова, свобода та незалежність засобів масової інформації.

За умов масштабної корупції акцентується робиться саме на усуненні причин, а не на боротьбі з конкретними виявами. Для правових систем деяких розвинутих країн узагалі не характерно використання в законодавстві терміна «боротьба» – законодавці закладають у нормативно-правовому акті принципи попередження правопорушень, які стосуються певної сфери діяльності.

Однією з головних складових формування і реалізації ефективної системи боротьби з корупцією є чітка взаємодія держав, найперше їх правоохоронних органів, на регіональному і міжнародному рівнях, участь у заходах боротьби з цим негативним явищем, запроваджених у межах Організації Об'єднаних Націй, Радою Європи, Інтерполом, Міжнародним валютним фондом, Світовим банком та іншими міжнародними інституціями.

1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.center.gov.ua/rizne/mizhnaradniiy-dosvid-schodo-zapobigannya-ta-protidiyi-korupciyi.html>

2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.np.kz/index.php?newsid=8137>

С.Ю. Лаганяк,
*начальник управління нагляду
за додержанням законів
спецпідрозділами та іншими установами,
які ведуть боротьбу з організованою злочинністю
і корупцією прокуратури Львівської області,
старший радник юстиції*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Практика застосування Закону викликала проблему розмежування складу адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 172-2 КУпАП, та складу

злочину, передбаченого ст. 368 КК України, оскільки диспозиції обидвох статей, по суті, передбачають відповідальність за отримання вигоди чи хабара за виконання чи невиконання дій з використанням службового становища. У ст. 62 Конституції України передбачено, що всі сумніви трактуються на користь обвинуваченого, а в ст. 9 КУпАП встановлено, що адміністративна відповідальність настає у разі, якщо порушення не тягнуть за собою кримінальну відповідальність.

Окрім цього, виникли труднощі під час кваліфікації дій правопорушників за ч. 1 ст. 172-2 КУпАП з огляду на невдале викладення диспозиції цієї норми закону. Зокрема, вкрай недоцільним вбачається включення до диспозиції частини 1 цієї статті вимоги про неперевищення вартості неправомірної вигоди п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Наявність цієї норми на практиці призводить до неможливості кваліфікувати дії правопорушника, який отримав передбачену приміткою до ст. 172-2 КУпАП неправомірну вигоду у вигляді переваги, пільги, послуги чи нематеріального активу, оскільки суди вимагають встановлення грошового еквіваленту такої вигоди з зазначенням її розміру в протоколі. Проте, оцінити в грошовому еквіваленті нематеріальні активи неможливо. Наприклад, спецпідрозділом БКОЗ УСБУ у Львівській області складено протокол про корупційне адміністративне правопорушення, передбачене ч. 1 ст. 172-2 КУпАП, стосовно командира взводу внутрішніх військ, який неправомірно залучав підлеглих йому військовослужбовців для проведення ремонтних робіт у власному житлі. Однак, достовірно встановити грошовий еквівалент отриманої правопорушником неправомірної вигоди в цьому випадку практично неможливо, у зв'язку з чим судом повернуто протокол на доопрацювання. З цих ж підстав практично унеможливлено застосування до правопорушника конфіскації незаконно одержаної неправомірної вигоди, що санкцією ч. 1 ст. 172-2 КУпАП визначено як обов'язкове покарання.

Також, чинна редакція ст. 172-2 КУпАП, конкуруючи з диспозиціями статей 364, 364-1, 365, 365-1 КК України, охоплює відповідальність виключно за одержання неправомірної вигоди, водночас залишаючи поза правовим регулюванням та відповідальністю спричинення шкідливих наслідків корупційним правопорушенням, а відтак і диференціювання покарання залежно від тяжкості цих шкідливих наслідків.

За таких обставин, вбачається доцільним внесення таких змін до законодавства:

В ч. 1 ст. 172-2 КУпАП слова «у розмірі, що не перевищує п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян» – виключити;

Ч. 2 ст. 172-2 КУпАП викласти в редакції: «Порушення особою встановлених законом обмежень щодо використання службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей з одержанням за це неправомірної вигоди у значному розмірі, або у зв'язку з прийняттям обіцянки/пропозиції такої вигоди

для себе чи інших осіб, чи якщо цими діями завдано суттєву шкоду охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб».

Доповнити примітку до ст. 172-2 КУпАП частиною 3 такого змісту: «Значним розміром неправомірної вигоди матеріального характеру вважається такий, що в п'ять і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян».

Доповнити примітку до ст. 172-2 КУпАП частиною 4 такого змісту: «Суттєвою шкодою, якщо вона полягає у завданні матеріальних збитків, вважається така шкода, яка в двадцять п'ять і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян».

Частину 1 примітки до ст. 368 КК України викласти в такій редакції: «Хабарем вважається такий, що у десять і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян, у значному розмірі – такий, що у п'ятдесят і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян, у великому розмірі – такий, що у двісті і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян, в особливо великому розмірі – такий, що п'ятсот і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян».

Окрім вирішення окреслених вище проблем, внесення таких змін до законодавства дасть змогу чіткого розмежування складів адміністративного правопорушення та злочину. У зведеному вигляді наслідки цих змін можна викласти в таблиці:

Одержання неправомірної вигоди/хабара		
Кількість неоподатковуваних мінімумів доходів громадян	Грошовий еквівалент на 2011 рік (гривень)	Кваліфікація
Від 0 до 5	0 – 2 352,5	ч. 1 ст. 172-2 КУпАП
Від 5 до 10	2 352,5 – 4 705	ч. 2 ст. 172-2 КУпАП
Від 10 до 50	4 705 – 23 525	ч. 1 ст. 368 КК України
Від 50 до 200	23 525 – 94 100	ч. 2 ст. 368 КК України
Від 200 до 500	94 100 – 235 250	ч. 3 ст. 368 КК України
Понад 500	235 250 і більше	ч. 4 ст. 368 КК України
Спричинення шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб		
Кількість неоподатковуваних мінімумів доходів громадян	Грошовий еквівалент на 2011 рік (гривень)	Кваліфікація
Від 0 до 25	0 – 11 762,5	ч. 1 ст. 172-2 КУпАП
Від 25 до 100	11 762,5 – 47 050	ч. 2 ст. 172-2 КУпАП
Від 100 до 250	47 050 – 117 625	ч. 1 ст. 364 КК України
Понад 250	117 625 і більше	ч. 2 ст. 364 КК України

Також слід виокремити проблему із неможливістю касаційного оскарження рішень апеляційного суду. Так, відповідно до положень ст. 294 КУпАП в редакції Закону № 586 від 24.09.08, перегляд постанов місцевих судів у справах про адміністративні правопорушення здійснюється суддею судової палати у кримінальних справах апеляційного суду. Постанова апеляційного суду набирає законної сили негайно після її винесення, є остаточною і оскарженню не підлягає.

Вищий спеціалізований суд та Верховний Суд України після набрання чинності цим Законом, тобто після 17.11.2008 року, позбавлені процесуальних повноважень щодо перегляду судових постанов у справах про адміністративні правопорушення.

Отже, неврегульованість норми чинного законодавства щодо процедури касаційного оскарження прокурором, а також громадянином постанов суду у справах про адміністративні правопорушення суперечить вимогам ст. 125 Конституції України, яка встановлює, що Верховний Суд України є найвищим судовим органом в системі судів загальної юрисдикції, а також обмежує одну із основних, встановлених ст. 129 Конституції України, засад судочинства, що ґрунтується на забезпеченні апеляційного та касаційного оскарження рішень суду.

Відсутність стадії касаційного оскарження рішень суду в адміністративних справах про корупційні правопорушення також грубо суперечить нормам ст. 7 Закону України «Про судоустрій і статус судів», якою кожному гарантовано право на участь у розгляді своєї справи у визначеному процесуальним законом порядку в суді будь-якої інстанції. Більше того, в ст. 8 цього ж Закону встановлено, що ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в суді.

Іншою проблемою, яка негативно впливає на стан дотримання конституційних прав громадян, є неможливість скасування протоколу про адміністративне корупційне правопорушення. На жаль, згідно з діючими нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення, жодна посадова особа не наділена повноваженнями скасування чи анулювання незаконно складеного протоколу про адміністративне правопорушення. За таких обставин, навіть якщо один із співробітників правоохоронного органу безпідставно складе адміністративний протокол внаслідок неправильного тлумачення норм закону (чи навіть з мотивів особистої зацікавленості) і незаконність цього протоколу буде очевидною, все одно він підлягає скеруванню до суду і тільки суд вправі закрити провадження за таким протоколом. Така ситуація є вкрай абсурдною, оскільки з однієї сторони потурає порушенню конституційних прав громадян, а з другої – призводить до відволікання суду та виконання ним невласливих функцій. Отже, чинний КУпАП взагалі не передбачає такої стадії, як перевірка законності складення адміністративного протоколу, що унеможливорює своєчасне усунення

шкідливих наслідків безпідставного притягнення особи до відповідальності. Своєю чергою, ст. 21 Закону України «Про прокуратуру» встановлений правовий механізм нагляду за законністю актів, рішень та дій посадових осіб. З огляду на підвищений ризик порушення конституційних прав громадян на стадії складання протоколу про вчинення адміністративного правопорушення, вбачається доцільним поширення дії ст. 21 Закону України «Про прокуратуру» і на такі протоколи. Однак, для практичної реалізації цих положень слід внести зміни до КУпАП в такій редакції:

«Доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення ст. 254-1 такого змісту:

«Стаття 254-1. Опротестування протоколу про адміністративне правопорушення.

На протокол про адміністративне корупційне правопорушення прокурором може бути внесено протест особі, яка склала протокол, чи її керівнику.

Протест прокурора підлягає розгляду в трьохденний строк з дня надходження до уповноваженої на її розгляд особи, але не пізніше дня скерування матеріалів до суду.

За результатами розгляду протесту уповноважена особа виносить постанову про задоволення протесту та скасування протоколу про адміністративне корупційне правопорушення або про залишення протесту без задоволення.

Скасування протоколу про адміністративне корупційне правопорушення не позбавляє можливості складання такого протоколу після усунення допущених порушень закону повторно».

Додаткового законодавчого врегулювання потребує механізм реалізації, закріпленого ч. 2 ст. 24 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», поняття нікчемності правочину, укладеного внаслідок корупційного правопорушення. З метою спрощення та пришвидшення цієї процедури вбачається доцільним внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, якими передбачити право/обов'язок особи, яка складає протокол про адміністративне корупційне правопорушення, безпосередньо у тексті протоколу порушувати перед судом питання про визнання такого правочину нікчемним та вирішення цього питання по суті судом, який виносить рішення у справі про адміністративне корупційне правопорушення.

Також викликає нерозуміння той факт, що Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» встановлено низку обмежень, заборон та обов'язків, відповідальність за порушення яких КУпАП не передбачена. Зокрема, КУпАП не охоплено відповідальності за:

– порушення, встановлених ч. 3 ст. 8 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», обов'язків щодо передачі дарунків (пожертв) органам, установам чи організаціям;

– порушення, встановлених ст. 9 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», обмежень щодо роботи близьких осіб;

– порушення, встановлених ст. 10 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», обмежень щодо осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування;

– порушення, встановлених ст. 12 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», вимог фінансового контролю в частині внесення до декларації недостовірної інформації;

– порушення, встановлених ст. 17 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», заборон на одержання послуг і майна органами державної влади та місцевого самоврядування;

– порушення, встановлених ст. 19 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», обов'язків щодо інформування громадськості про заходи щодо запобігання і протидії корупції.

Проблемою є визначення структурних підрозділів правоохоронних органів, наділених повноваженнями ведення оперативно-розшукової діяльності та дослідчих перевірок, за повідомленнями про вчинення корупційних злочинів. Оскільки статтею 1 Закону до корупційних правопорушень віднесено і кримінально карані, а ст. 5 до спеціально уповноважених підрозділів віднесено виключно спецпідрозділи, виникає питання законності проведення ОРД за корупційними злочинами підрозділами ДСБЕЗ, територіальними органами внутрішніх справ чи СБУ.

До цієї ж проблематики слід віднести і законність самої оперативно-розшукової діяльності у цій категорії злочинів. Як засвідчує практика, на момент заведення оперативно-розшукової справи, часто неможливо достовірно кваліфікувати незаконні дії та розмежувати їх між адміністративними та кримінально караними діями. Якщо за наслідками ведення ОРС незаконні дії посадової особи знайдуть своє підтвердження, але сума неправомірної вигоди (хабара) чи спричиненої цими діями шкоди буде незначною, ці дії підлягатимуть кваліфікації за нормами КУпАП. Однак, адміністративне судочинство не передбачає можливості використання як доказів матеріалів оперативно-розшукової діяльності. Своєю чергою, склад адміністративних корупційних правопорушень дуже близький до окремих складів злочинів у сфері службової діяльності і предмет доказування в них практично однаковий.

За таких обставин, враховуючи підвищену суспільну небезпеку проявів корупції, доцільно провести ґрунтовне вивчення можливості надання спецпідрозділам законодавчих повноважень на реалізацію окремих форм оперативно-розшукової діяльності за повідомленнями/інформаціями про вчинення адміністративних корупційних правопорушень.

Застосування Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» показало проблему застосування низки норм Кодексу України про адміністративні правопорушення, оскільки в ньому містяться як норми матеріального права, так і норми процесуального права, які не повною мірою врегульовують правовідносини, зокрема у сфері протидії корупції.

Так потребує додаткового законодавчого врегулювання **питання порядку та умов зібрання доказів під час складення протоколу про вчинення корупційного адміністративного правопорушення**. На відміну від Кримінально-процесуального кодексу, в Кодексі України про адміністративні правопорушення чітко не регламентовано порядок зібрання доказів, складення відповідних процесуальних документів. Наприклад, ст. 251 КУпАП не регламентовано яким чином повинні відбиратись пояснення у свідка, потерпілого; яким чином певні предмети визнаються речовими доказами; порядок та умови призначення експертиз; не передбачено за яких умов ті чи інші фактичні дані можуть бути визнані допустимими, достатніми та достовірними і вважатись доказом. Так на практиці виникає питання, як і в якому порядку повинен фіксуватись факт незаконного отримання особою коштів (майна) під час вчинення корупційного адміністративного правопорушення, а також яким чином повинні вилучатись ці кошти (майно). В зв'язку з наведеним, доцільно було б доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення нормами, які би, подібно до норм кримінально-процесуального законодавства, регламентували порядок зібрання доказів. Крім цього, враховуючи, що одним з доказів КУпАП передбачено пояснення осіб та, враховуючи підвищену відповідальність за вчинення корупційного адміністративного правопорушення, необхідно на законодавчому рівні ввести відповідальність за дачу завідомо неправдивих пояснень, висновків.

Слід виділити проблему щодо **скерування судами матеріалів корупційних адміністративних справ на дооформлення**. Так, незважаючи на те, що ст. 284 КУпАП серед рішень, які можуть бути постановлені судом у справі про адміністративне правопорушення, не передбачено рішення про повернення матеріалів справи для належного складання протоколу та усунення недоліків в оформленні справи, суди приймають вказані рішення. Постановляючи зазначені рішення, суди керуються положеннями п. 2 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 25.05.98 № 13 «Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією», яка передбачає, що у випадках складення протоколу неуповноваженою на те посадовою особою або без додержання вимог ст. 256 КУпАП, суддя зобов'язаний своєю постановою повернути протокол відповідному правоохоронному органу для належного оформлення.

Враховуючи, що прийняття вказаних рішень не передбачено Кодексом України про адміністративні правопорушення, а відтак – не регламентовано

приводи та підстави для їх прийняття та механізму їх виконання, прийняття таких рішень потребує, відповідно до ст. 250 КУпАП, ст. 123 Конституції України та ст.ст. 4, 6 Закону України «Про прокуратуру», можливості реагування з боку прокурора. Однак, оскільки відсутнє законодавче врегулювання вказаного питання, в судовій практиці по-різному застосовують норми Кодексу України про адміністративні правопорушення за аналогічними фактами, а саме, під час повернення судами першої інстанції матеріалів справи про адміністративне правопорушення до органу, що склав протокол, для належного складання протоколу про адміністративне правопорушення та усунення недоліків в оформленні справи. В одних випадках апеляційний суд вважає законним внесення прокурором протестів на вказані рішення, а в інших випадках – що вказані рішення не підлягають опротестуванню.

Нечітке визначення положень ст. 22 КУпАП щодо можливості **звільнення особи від адміністративної відповідальності при малозначності правопорушення** призводить до різного підходу під час її застосування на практиці, та не виключає можливості для зловживань з метою уникнення винними особами відповідальності за вчинення корупційних адміністративних правопорушень. Так, законодавець не дає визначення поняттю «малозначність». Можливо, доцільно на законодавчому рівні шляхом внесення змін в КУпАП взагалі обмежити застосування ст. 22 КУпАП до корупційних адміністративних правопорушень, зокрема щодо правопорушень, пов'язаних з порушенням обмежень, встановлених Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», враховуючи їх підвищену суспільну небезпеку.

На практиці виникають питання **щодо строків притягнення осіб до адміністративної відповідальності** за вчинення корупційних правопорушень. Так, ст. 38 КУпАП передбачено, що адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення може бути накладено впродовж трьох місяців з дня виявлення, але не пізніше одного року з дня його вчинення. У разі відмови в порушенні кримінальної справи або закриття кримінальної справи, але за наявності в діях правопорушника ознак адміністративного правопорушення, адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше, як через місяць з дня прийняття рішення про відмову в порушенні кримінальної справи або про її закриття. Однак, в ч.1 ст. 277 КУпАП передбачено, що справа про адміністративне правопорушення розглядається у 15-тиденний строк з дня одержання органом (посадовою особою) протоколу про адміністративне правопорушення. Також ч. 4 ст. 277 КУпАП передбачено, що строк розгляду адміністративних справ про адміністративні корупційні правопорушення зупиняється судом у разі, якщо особа, щодо якої складено протокол, умисно ухиляється від явки до суду або з поважних причин не може туди з'явитися (хвороба, перебування у відрядженні чи на лікуванні, у відпустці тощо). Однак, під час аналізу вказаних двох норм є незрозумілим, чи наявність передбачених ч. 4 ст. 227 КУпАП підстав зупиняє також строк накладення адміністративного

стягнення, чи лише строк розгляду адміністративної справи. Так, під час зупинення строку розгляду адміністративної справи в зв'язку з хворобою правопорушника більше 3-ох місяців, чи може особа бути притягнутою до адміністративної відповідальності за вчинення корупційного правопорушення чи провадження буде закрито на підставі ст. 38 КУпАП у зв'язку із закінченням строків притягнення до адміністративної відповідальності.

Аналізуючи проблематику щодо строків притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних адміністративних правопорушень, виникає питання в необхідності розширення підстав для можливості зупинення строків накладення адміністративного стягнення. Так, наприклад, у випадку винесення судом першої інстанції впродовж передбаченого законом 15-тиденного терміну незаконного рішення про закриття провадження у адміністративній справі за корупційним протоколом, складеним після прийняття рішення про відмову в порушенні кримінальної справи або про її закриття, видається практично неможливим подальше скасування незаконного рішення та притягнення особи до адміністративної відповідальності за протестом прокурора в межах, передбаченого законом, місячного строку.

Крім цього, на практиці виникають проблемні питання, коли строк судового розгляду затягується з причин, що не зазначені в ч. 4 ст. 277 КУпАП, однак не дають можливості завершити судовий розгляд справи в передбачені законом терміни (до прикладу, неявка адвоката з поважних причин або виклик свідків чи витребування документів за клопотанням особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, хвороба самого судді, що проводить розгляд справи).

В зв'язку з вищенаведеним, доцільно було б внести на законодавчому рівні зміни в ч. 4 ст. 277 КУпАП, виклавши її в редакції так:

«Строк розгляду адміністративних справ про адміністративні корупційні правопорушення, а відтак – строк накладення адміністративного стягнення, зупиняється судом у разі, якщо особа, щодо якої складено протокол про адміністративне корупційне правопорушення, умісно ухиляється від явки до суду або з поважних причин не може туди з'явитися (хвороба, перебування у відрядженні чи на лікуванні, у відпустці тощо), або провадження у справі не може бути завершено у передбачений частиною першою цієї статті термін з інших причин (неявка захисника, задоволення клопотань учасників судового розгляду та інші підстави, які судом будуть визнані поважними)».

Також слід виокремити проблему з **забезпеченням примусової доставки правопорушника** до посадової особи, яка складає протокол про вчинення корупційного адміністративного правопорушення, або до суду з метою розгляду адміністративної справи. Так, ст. 260 КУпАП передбачено можливість адміністративного затримання особи, зокрема, з метою припинення

адміністративного правопорушення, складення протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості складення його на місці вчинення правопорушення, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення. Однак, у ст. 262 КУпАП, яка врегульовує повноваження органів (посадових осіб), правомочних здійснювати адміністративне затримання, не передбачено, що спеціально уповноважені органи можуть здійснювати адміністративне затримання осіб у справах про адміністративні корупційні правопорушення. Ст. 259 КУпАП передбачає можливість доставлення правопорушника з метою складення протоколу про адміністративне правопорушення але лише за неможливості складення його на місці вчинення правопорушення і лише за певні правопорушення, серед яких немає корупційних. Отже, видається проблематичним примусовий привід правопорушника до посадової особи для складення протоколу про вчинення корупційного адміністративного правопорушення, у випадку, коли правопорушник свідомо уникає явки на офіційні виклики.

Крім цього, чинним Кодексом України про адміністративні правопорушення не передбачено жодного механізму, який би давав можливість перешкодити особі ухилитися від притягнення до адміністративної відповідальності, зокрема, шляхом виїзду за кордон.

В зв'язку з наведеним, необхідно внести зміни в Кодекс України про адміністративні правопорушення, якими передбачити можливість примусового доставлення особи, яка вчинила корупційне адміністративне правопорушення до посадової особи спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції, для вирішення питання про складення протоколу. Також необхідно було б надати можливість обрання судом (за поданням спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції) адміністративного затримання особи або застави, як альтернативного заходу забезпечення, у випадку наявності достатніх даних щодо можливості ухилення особи від суду, перешкоджанню встановленню істини в адміністративній справі.

Потребує додаткового врегулювання питання можливості **складення протоколу про вчинення корупційного адміністративного правопорушення у відсутності особи**, щодо якої складається адміністративний протокол. Так, ст.ст. 254, 256 КУпАП, які регламентують порядок складення протоколу про вчинення адміністративного правопорушення, чітко не вимагають присутності правопорушника під час складення стосовно нього адміністративного протоколу, наприклад, ч. 2 ст. 268 КУпАП передбачає обов'язкову участь правопорушника під час розгляду адміністративної справи в суді. Водночас на практиці бувають випадки, коли правопорушник свідомо уникає явки до посадових осіб, якими складається протокол про вчинення адміністративного корупційного правопорушення, з метою затягування строків і таким способом уникнути відповідальності.

Враховуючи, що механізм примусового приводу правопорушника для складення на нього протоколу про вчинення корупційного адміністративного правопорушення на законодавчому рівні не врегульований, доцільно було б передбачити можливість складення посадовими особами спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції протоколів про вчинення корупційних адміністративних правопорушень у відсутності правопорушника.

Також, слід виокремити проблему щодо правильності кваліфікації дій особи, яка вчинила адміністративне корупційне правопорушення **при сукупності вчинених адміністративних правопорушень**. Так, зокрема, ст. 36 КУпАП передбачено, що під час вчинення однією особою двох або більше адміністративних правопорушень, адміністративне стягнення накладається за кожне правопорушення окремо. Водночас ч. 2 ст. 36 КУпАП передбачено, що під час розгляду одним судом кількох правопорушень, вчинених однією і тією ж особою, стягнення накладається в межах санкції, встановленої за більш серйозне правопорушення з кількості вчинених. На практиці виникають питання – скільки протоколів складають спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції і яке рішення суд повинен приймати за менш серйозне правопорушення і як в подальшому його облікувати, оскільки ні чинним Кодексом України про адміністративні правопорушення, ні Інструкцією «Про порядок обліку кримінальних та адміністративних корупційних правопорушень», затвердженою спільним наказом Генерального прокурора, Служби безпеки, Міністерства внутрішніх справ, Міністерства оборони України, Державної податкової служби, Державною судовою адміністрацією України № 85/519/311/463/483/122 від 05.08.11, не передбачено об'єднання проваджень в адміністративних справах. Крім цього, за результатами судового розгляду відповідно до ст. 284 КУпАП суд вправі прийняти одне з таких рішень, яке, відповідно, може відобразитись в обліково-реєстраційних документах: 1) накласти адміністративне стягнення; 2) закрити провадження (з підстав, передбачених ст.ст. 21, 22, 38, 247 КУпАП), або в зв'язку з скеруванням матеріалів прокурору для вирішення питання про наявність в діях особи ознак складу злочину; 3) застосувати заходи впливу, передбачені статтею 24-1 КУпАП. Відсутність законодавчого визначення поняття «більш серйозне правопорушення», робить неможливим оцінку законності прийнятого рішення судом в цьому випадку.

Необхідно окреслити проблеми застосування окремих положень ст. 294 КУпАП щодо перегляду апеляційним судом рішень судів першої інстанції за адміністративними справами про вчинення корупційних правопорушень. Так, ч. 8 ст. 294 КУпАП передбачено право апеляційного суду, за результатами розгляду протесту прокурора на рішення суду першої інстанції, виносити одне з таких рішень: 1) залишити протест без задоволення; 2) скасувати постанову та закрити провадження у справі; 3) скасувати постанову та прийняти нову

постанову; 4) змінити постанову. Водночас ч. 9 ст. 294 КУпАП передбачено, що у разі зміни постанови в частині накладення стягнення, в межах, передбачених санкцією статті цього Кодексу, **воно не може бути посилено**.

Отже, у випадку внесення протесту прокурора на постанову суду про закриття провадження в адміністративній справі про вчинення корупційного правопорушення на підставі ст. 22 КУпАП (в зв'язку з малозначністю) на практиці виникає питання – яке рішення може прийняти апеляційний суд, якщо визнає викладені в протесті прокурора доводи обґрунтованими, чи може він змінити постанову суду першої інстанції в частині накладення адміністративного стягнення.

Потребує свого вирішення проблема виконання положень ч. 2 ст. 22 Закону України «Про засади запобігання і протидію корупції» щодо **звільнення з посад осіб**, визнаних винними у вчиненні корупційних адміністративних правопорушень. Так, особи, яких притягнуто до кримінальної або адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, пов'язані з порушенням обмежень, підлягають звільненню з відповідних посад у триденний строк з дня отримання органом державної влади, органом місцевого самоврядування, підприємством, установою, організацією копії відповідного судового рішення, яке набрало законної сили, якщо інше не передбачено законом.

Однак, на практиці існують труднощі у виконанні вказаної норми. Під час прийняття Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» не внесено змін в чинний Кодекс законів про працю щодо підстав для звільнення осіб у зв'язку з притягненням до відповідальності за вчинення корупційного адміністративного правопорушення, а тому виникає питання – на підставі якої норми КЗпП повинні звільнятися вказані особи.

Сьогодні найбільше дискусій виникає навколо вимог закону щодо дострокового припинення повноважень осіб, **які перебувають на виборних посадах**.

Припинення повноважень такої посадової особи у зв'язку з притягненням її до відповідальності за корупційне правопорушення, а також відсторонення такої особи від виконання службових повноважень, повинно здійснюватись з урахуванням особливостей, визначених Конституцією і законами України. Так, ст. 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» передбачено вичерпний перелік підстав для дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради, а також голів сільських, селищних, міських рад, на яких згідно зі ст. 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» поширюються гарантії, визначені для депутатів місцевих рад. Слід зазначити, що серед підстав дострокового припинення повноважень депутатів та голів місцевих рад, визначених ст. 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», відсутня така підстава, як притягнення особи до відповідальності за вчинення корупційного правопорушення.

О.М. Литвинов,
*професор кафедри філософії права,
історії та культурології,
кандидат філософських наук,
кандидат юридичних наук, доцент
(Луганський державний університет
імені Е.О. Дідоренка)*

ОСОБЛИВОСТІ КОРУПЦІЇ ЯК ЯВИЩА (ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВІ РОЗДУМУВАННЯ У ФЕНОМЕНОЛОГІЧНІЙ ПЛОЩИНІ)

1. Корупцією є підкуп, а також продажність службових осіб, що означає завжди площину взаємовідносин, яка має регулюватися публічно. Факт корупційного діяння має певні характеристики, що відображають різні аспекти обумовленості взаємовідносин людей в суспільстві, самого способу буття людини в його хронотопній (просторово-часовій) даності. Оскільки ж спосіб буття людей в сучасній українській філософській думці феноменологічного ґатунку тлумачиться як культура (В. Шинкарук, В. Іванов, Є. Бистрицький та ін.), тоді доречним виглядає розглядання цієї проблеми в культурологічній площині.

2. Культура як спосіб упорядкування людського життя обов'язковим елементом своєї структури передбачає нормативність, метою якої є насамперед збереження людини як роду (прикладом синкретичної форми нормативності, виробленої за архаїчних часів, є табу і звичаї). Сьогодні складність способів взаємодії людей відображається в концентрації їхньої специфічності, що відокремлює й нормативне їхнє втілення: так, норми етичні, естетичні, правові тощо набувають своєї специфікації у відповідних сферах знання, означених предметно за принципами, розробленими у європейській культурі ще Арістотелем. Такий підхід відображає реально існуючі потреби культурного розвитку людства, коли ці потреби втілюються у виробленій цією культурою логіці дій. Тобто, етичним вимогам мають відповідати етичні дії (сміслові концентрати), правовим – правові, економічним – економічні тощо. Заміна (тобто невідповідність) якості реакції зумовлюється найчастіше постійним тиском суто природних чинників, які в логічному аспекті призводять до редукування (штучного спрощення) таких дій, як правило, до принципів існування світу тваринного або навіть рослинного.

3. Постійне редукування до більш спрощених (примітивних) форм взаємодії (взаємовідносин) продукується відповідно й більш примітивізованими культурами, які у взаємодії з більш розвиненими (креативними) культурами свої форми намагаються втілити у вербальну оболонку (термінологію) цих культур, які є первинними щодо культур спрощених. Такі мімікрії мають сенс з точки зору залучення творчих ресурсів інших культур для отримання прибутку

без необхідних зусиль адекватного ступеня напруги. У соціальному житті це породжує примари на кшталт сталінської конституції 1936 року (до речі, написаною М. Бухаріним), а на інших його горизонтах – різного рівня та різного штибу міфологізацій. Фактично йдеться про відверті соціальні фікції, якщо зіставляти реальні дії, факти та процеси з їхнім вербальним утіленням. З культурологічної точки зору йдеться про культури вторинні (імітація духовних досягнень країн-лідерів та споживання їхніх досягнень матеріальних), з політичної точки зору – про відвертий обман (який має системний вигляд й відповідне оформлення), з економічної точки зору – про нові форми рабства (присвоєння результатів праці інших людей), з правової точки зору – про використання влади, включаючи законодавчу (для надання соціальним фікціям офіційного статусу або реального та обов’язкового значення та впливу).

4. Величезним досягненням людства було створення системи обміну результатами своєї праці, яка до набуття торговельних форм мала форми втілення вдячності, відомої як потлач. Це був натуральний обмін, який періодично відновлювався, як правило, у кризові часи, а для нас є більш відомим як бартер. За певний товар або за певну послугу якась людина отримувала вдячність у вигляді чи то словесному (вербальному), чи то матеріальному. Такий звичай є відомим практично всім народам, сьогодні він оформлюється навіть на дипломатичному рівні. Утім, в умовах людини в культурах вторинних (або імітаційних) до таких видів обміну, як постійний компонент, входить здирство (злочинне вимагання), що конкретизується у вигляді хабарів різного характеру. Для перекваліфікації таких діянь потрібна належність фігурантів до владних кіл, або до виконання керівних функцій, коли владні повноваження стають підпільним товаром як засіб особистого збагачення за рахунок чужої праці. Такий доволі легкий спосіб завжди був притаманний простим формам соціальної організації («закритим суспільствам»), але він долається через публічність влади та контроль суспільства в демократичних формах соціальної організації («відкритих суспільствах») (А. Бергсон, К. Поппер). Світоглядною основою такого підходу є теорії природного права Нового часу (Т. Гоббс, Б. Спіноза, Дж. Локк, І. Кант та ін.), де вперше було обґрунтовано рівні права *кожної* людини. Складний еволюційний шлях їхніх ідей (насамперед як розвиток основних положень християнської моралі) дозволив низці країн досягти такого рівня розвитку, коли вони – ці ідеї – знайшли реальне втілення. Для країн – представників вторинних (імітаційних) культур і християнські ідеї, і ідеї прав людини, навіть якщо вони є офіційно задекларованими, фактично мають інший реальний зміст, занурений у пласти попередніх, більш простих (примітивних) часів і культур, оскільки складність сучасного світу потребує вельми серйозного інтелектуального та морального напруження.

5. Україні з її надзвичайно складною, різнобарвною та різновекторною історією не є і не було притаманне заохочування нового (нових ідей). Можна

знайти багато пояснень цього, але важливою є констатація цього факту. Навіть при обов'язкових корекціях у посиланні на особливості того чи іншого часу (історичного періоду) маємо переважно негативні приклади стосовно внутрішніх взаємин та становлення влади до свого народу. Одним із найяскравіших прикладів є правління Мазепи, «якого люто ненавидів народ» (М. Костомаров), і причин для цього було навіть надто багато. Подальші часи постійно демонструють неспроможність раціонально самоорганізуватися та вирішувати загальні справи з урахуванням інтересів (хоча б часткових) народу. Домінантою відносин із владою завжди було насилля, з одного боку, і страх та намагання догодити – з іншого. Чистосердечний побутовий «могорич» фактично набував функцій улаштування певних справ уже на рівні офіційному, втручаючись у справи економічні, політичні, адміністративні, правосудні тощо. Він стає неодмінним атрибутом життя нашої людини як спосіб задовольнити вимоги представників офіційної влади (практично на всіх її рівнях) неофіційним шляхом для отримання результату, який має офіційний статус, включаючи його юридичне оформлення.

6. Окремо слід сказати про ХХ століття і, особливо, про радянські часи. По-перше, додалось протистояння сходу і заходу українських земель, починаючи з Першої світової війни, яке аж ніяк не сприяє консолідації нації, оскільки й сьогодні штучно підтримується владою. По-друге, слід визнати загибель кращих представників народу (фізичну, моральну та, так би мовити, територіальну), а ті, хто залишився (це – ми), демонструють усьому світові неспроможність на благословенній землі налагодити достойне життя для себе ж (для своїх людей). Щодо першого, крім жахів часів воєнних, міжвоєнних та повоєнних, слід відзначити фактор страху як обов'язковий для виживання, а також обов'язковість перенесення «могарича» в офіційну сферу, що стало вже національною традицією, оскільки в інший спосіб вирішити нагальні питання (крім дріб'язкових) неможливо. Залишається також патерналістична залежність людини від влади в умовах необхідності лояльності до неї (що було посиленням за радянських часів обов'язковістю так званої партійності), а це зробило корупцію не тільки умовою процвітання, а й просто виживання. Вторгнення цих принципів, наприклад, у сферу освіти і науки, де чинник реальних знань та дослідницького таланту вже давно відійшов на другий план перед тиском грошей та посад, є надто красномовним, що робить ці процеси загрозою для існування держави взагалі. Таким же чином вторгнення цих (корупційних) принципів у сферу медицини поставило під сумнів конституційне (мов би) право на життя громадян нашої країни. Додатковим аргументом, що його неможливо відкинути, є стрімке скорочення населення та його масове зубожіння. Цинічність та аморалізм ситуації, крім неправедних статків можновладців, стають їхні ж привілеї, які сучасний литовський правознавець А. Вайшвіла цілком справедливо називає «агресією проти суспільства».

7. Як висновки можна сформулювати таке.

Загальні. Подолання ірраціональної стихії, що переважає у житті примітивних соціумів вторинної культури, передбачає низку установок, які спираються на раціональні структури свідомості. 1) Критичність. Означає аналіз ситуацій та явищ з метою виявлення позитивних та негативних їхніх рис та якостей. Стосовно проблеми, що обговорюється, це означає постійну критику існуючих установ, насамперед владних, а також будь-якого керівництва. 2) Відкритість. Означає вільний доступ до будь-якої інформації, яка стосується діяльності як конкретної (причому – кожної) людини, так і установи чи органу. Йдеться про діяльність, пов'язану з виконанням суспільно значущих завдань, або таких, що їх стосуються. 3) Правові методи подолання негативних традицій – це врегулювання та заборони. Основна мета – відображення діалектики самого життя: у функціонуванні суспільств має бути контроль суспільства над владними структурами, а також умови надання переваги орієнтації влади на благо всіх, а не тільки на благо тих, хто має доступ до влади та суспільних ресурсів.

Особливе для України. 1) Необхідним є подолання умов переваги редукування та смислової невідповідності дій (через вияви корупції) шляхом більш наполегливого втілення ідеї прав людини (тут виглядають обов'язковими міжнародний контроль та незалежна експертна оцінка). 2) Виглядає необхідним надзвичайне посилення тиску громадянського суспільства у напрямі протидії «агресії проти суспільства», яку здійснює влада у вигляді непропорційних можливостям держави пільг та привілеїв можновладців, що є фактично узаконеною корупцією. 3) Як один зі шляхів протидії занепаду країни ініціювати реальну підтримку талановитої молоді у вигляді зобов'язань держави (доступ до навчання, до творчості, до праці).

Р.Л. Максимович,

*заступник декана юридичного факультету,
кандидат юридичних наук
(Навчально-науковий інститут права,
психології та економіки
Львівського державного університету
внутрішніх справ)*

ПРО ВІДНОВЛЕННЯ ПРАВ І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ТА ВІДШКОДУВАННЯ ЗБИТКІВ, ШКОДИ, ЗАВДАНИХ ФІЗИЧНИМ ТА ЮРИДИЧНИМ ОСОБАМ ВНАСЛІДОК ВЧИНЕННЯ КОРУПЦІЙНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ

Відповідно до ст. 25 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 року фізичні та юридичні особи, права яких порушено внаслідок вчинення корупційного правопорушення і яким завдано

моральної або майнової шкоди, збитків, мають право на відновлення прав, відшкодування збитків, шкоди в установленому законом порядку. Збитки, шкода, завдані фізичній або юридичній особі внаслідок незаконних рішень, дій або бездіяльності суб'єкта, який здійснює заходи щодо запобігання і протидії корупції, відшкодовуються з Державного бюджету України в установленому законом порядку. Держава, Автономна Республіка Крим, орган місцевого самоврядування, які відшкодували збитки, шкоду, завдану незаконним рішенням, діями або бездіяльністю суб'єкта, що здійснює заходи щодо запобігання та протидії корупції, мають право зворотної вимоги (регресу) до особи, яка завдала збитків, шкоди, у розмірі виплаченого відшкодування (крім відшкодування виплат, пов'язаних із трудовими відносинами, відшкодуванням моральної шкоди).

У цій статті розвинуто загальні положення цивільного законодавства України. Так, відповідно до ст. 16 Цивільного кодексу (далі – ЦК) України від 16 січня 2003 року способами захисту цивільних прав та інтересів можуть бути, зокрема, відновлення становища, яке існувало до порушення, відшкодування збитків та інші способи відшкодування майнової шкоди, і відшкодування моральної (немайнової) шкоди. Відновлення становища, яке існувало до порушення, має місце у випадку, коли визнання факту порушення суб'єктивного права та притягнення винного до відповідальності недостатньо, а необхідно поновити порушене право у повному обсязі (застосувати реституцію). Відшкодування збитків та інші способи відшкодування майнової шкоди, як правило, має місце у випадку наявності складу правопорушення, який включає в себе протиправну поведінку заподіювача, наявність негативних наслідків (шкоди), причинний зв'язок між протиправною поведінкою і наслідками та вину заподіювача.

Згідно зі ст. 22 ЦК України збитками є втрати, яких особа зазнала у зв'язку зі знищенням або пошкодженням речі, а також витрати, які особа зробила або мусить зробити для відновлення свого порушеного права (реальні збитки), доходи, які особа могла б реально одержати за звичайних обставин, якби її право не було порушено (упущена вигода). На вимогу особи, якій завдано шкоди, та відповідно до обставин справи майнова шкода може бути відшкодована, зокрема, в натурі (передання речі того ж роду та тієї ж якості, пошкодження пошкодженої речі тощо). Відшкодування збитків є основною формою компенсації заподіяної шкоди. Можливість використовувати відшкодування збитків як засобу захисту порушених прав виникає у громадян і юридичних осіб із самого факту невиконання обов'язку, порушення цивільних прав, тобто незалежно від того, чи є вказівка в тій чи іншій нормі ЦК про таке право. Збитки визначаються з урахуванням ринкових цін, що існували на день добровільного задоволення боржником вимоги кредитора у місці, де зобов'язання має бути виконане, а якщо вимога не була задоволена добровільно, – у день пред'явлення позову, якщо інше не встановлено дого-

вором або законом. Суд може задовольнити вимогу про відшкодування збитків, беручи до уваги ринкові ціни, що існували на день ухвалення рішення.

Відповідно до ст. 23 ЦК України моральна шкода полягає: 1) у фізичному болю та стражданнях, яких фізична особа зазнала у зв'язку з каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я; 2) у душевних стражданнях, яких фізична особа зазнала у зв'язку з протиправною поведінкою щодо неї самої, членів її сім'ї чи близьких родичів; 3) у душевних стражданнях, яких фізична особа зазнала у зв'язку із знищенням чи пошкодженням її майна; 4) у приниженні честі та гідності фізичної особи, а також ділової репутації фізичної або юридичної особи. Моральна шкода відшкодовується грошми, іншим майном або в інший спосіб. Розмір грошового відшкодування моральної шкоди визначається судом залежно від характеру правопорушення, глибини фізичних та душевних страждань, погіршення здібностей потерпілого або позбавлення його можливості їх реалізації, ступеня вини особи, яка завдала моральної шкоди, якщо вина є підставою для відшкодування, а також з урахуванням інших обставин, які мають істотне значення. Під час визначення розміру відшкодування враховуються вимоги розумності і справедливості. Моральна шкода відшкодовується незалежно від майнової шкоди, яка підлягає відшкодуванню, та не пов'язана з розміром цього відшкодування. У п. 9 постанови Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди» від 31 березня 1995 року зазначено, що розмір відшкодування моральної (немайнової) шкоди суд визначає залежно від характеру та обсягу страждань (фізичних, душевних, психічних тощо), яких зазнав позивач, характеру немайнових втрат (їх тривалості, можливості відновлення тощо) та з урахуванням інших обставин. Зокрема, враховуються стан здоров'я потерпілого, тяжкість вимушених змін у його життєвих і виробничих стосунках, ступінь зниження престижу, ділової репутації, час та зусилля, необхідні для відновлення попереднього стану, добровільне – за власною ініціативою чи за зверненням потерпілого – спростування інформації редакцією засобу масової інформації. Під час цього суд має виходити із засад розумності, виваженості та справедливості. У випадках, коли межі відшкодування моральної шкоди визначаються у кратному співвідношенні з мінімальним розміром заробітної плати чи неоподатковуваним мінімумом доходів громадян, суд, вирішуючи це питання, має виходити з такого розміру мінімальної заробітної плати чи неоподаткованого мінімуму доходів громадян, що діють на час розгляду справи. Визначаючи розмір відшкодування моральної (немайнової) шкоди, суд повинен наводити в рішенні відповідні мотиви.

У ст. 1166 ЦК України сказано, що майнова шкода, завдана неправомірними рішеннями, діями чи бездіяльністю особистим немайновим правам фізичної або юридичної особи, а також шкода, завдана майну фізичної особи, відшкодовується в повному обсязі особою, яка її завдала. Стаття 1167 ЦК України визна-

чає, що моральна шкода, завдана фізичній або юридичній особі неправомірними рішеннями, діями чи бездіяльністю, відшкодовується особою, яка її завдала, за наявності її вини. У ст. 1177 ЦК України передбачено, що майнова шкода, завдана майну фізичної особи внаслідок злочину, відшкодовується державою, якщо не встановлено особу, яка вчинила злочин, або якщо вона є неплатоспроможною. Частина 2 цієї статті основного акта цивільного законодавства передбачає, що умови та порядок відшкодування майнової шкоди, завданої майну фізичної особи, яка потерпіла від злочину, встановлюються законом. Наразі такий спеціальний закон відсутній.

Згідно зі ст.ст. 257 і 268 ЦК України загальний строк захисту права за позовом особи, у тому числі якій заподіяна шкода в результаті корупційного правопорушення, становить три роки, а для компенсації моральної шкоди, як вимог, що випливають із порушення особистих немайнових прав, позовна давність не поширюється.

Частина друга розглядуваної статті вказаного Закону ґрунтується на Конституції України. В Основному Законі нашої держави (ст. 56) передбачено, що кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, дією чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб під час здійснення ними своїх повноважень. Відповідно до ст. 1173 ЦК України шкода, завдана фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, дією чи бездіяльністю органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх повноважень, відшкодовується державою, Автономною Республікою Крим або органом місцевого самоврядування незалежно від вини цих органів. У ч. 2 п. 10-1 постанови Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди» роз'яснено, що в цьому випадку поряд із відповідним державним органом суд має притягнути як відповідача відповідний орган Державного казначейства України.

Згідно з ч. 1 ст. 1191 ЦК України особа, яка відшкодувала шкоду, завдану іншою особою, має право зворотної вимоги (регресу) до винної особи у розмірі виплаченого відшкодування, якщо інший розмір не встановлений законом. Право зворотної вимоги виникає з моменту відшкодування потерпілому шкоди і з цього часу починається перебіг строку позовної давності. Суд не має права задовольнити регресний позов, якщо на момент винесення рішення позивач не відшкодував завдану шкоду. Частина третя ст. 1191 ЦК України визначає, що держава, відшкодувавши шкоду, завдану посадовою, службовою особою органу прокуратури, має право зворотної вимоги до цієї особи тільки у разі встановлення в її діях складу злочину за обвинувальним вирок суду щодо неї, який набрав законної сили. Дії особи, яка завдала шкоди повинні бути кваліфіковані як злочинні, а регулювання в цій галузі права ґрунтується на презумпції невинуватості.

Ю.С. Назар,

*начальник кафедри адміністративного права
та адміністративного процесу,
кандидат юридичних наук, доцент
(Львівський державний університет
внутрішніх справ)*

ФІНАНСОВО-ПРАВОВА ПРОТИДІЯ НЕЦІЛЬОВОМУ ВИКОРИСТАННЮ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ ЯК ЗАХІД БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ

Боротьба з корупцією передбачає застосування уповноваженими суб'єктами комплексних заходів впливу та використання для цього норм різних галузей права. Як зазначає Д.І. Йосифович, Конвенцією Організації Об'єднаних Націй проти корупції (ратифікована Україною 18 жовтня 2006 року [1]) до корупційних дій віднесено розкрадання, неправомірне привласнення або інше нецільове використання майна державною посадовою особою [2, с. 37]. Статтею 17 цієї конвенції передбачено, що предметом таких неправомірних діянь буде не лише майно, але й державні кошти. У сучасних умовах особливого правоохоронного захисту потребує бюджетна сфера, в якій доволі поширені випадки нецільового використання бюджетних коштів. Навіть сформувався певний прошарок посадовців, які вже не уявляють своєї діяльності поза корупційними схемами з бюджетними коштами, що є основним джерелом їх збагачення [3, с. 5–6].

Відповідно до статті 121 Бюджетного кодексу України (далі – БК України) посадові особи, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства, у тому числі й нецільове використання бюджетних коштів, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з законом. А до юридичних осіб – розпорядників або одержувачів бюджетних коштів застосовуються заходи впливу за порушення бюджетного законодавства (передбачені статтею 118 БК України), які за своїм юридичним змістом є фінансово-правовими заходами.

За нецільове використання бюджетних коштів може бути застосовано такі заходи впливу:

- попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства;
- зупинення операцій з бюджетними коштами;
- призупинення бюджетних асигнувань;
- зменшення бюджетних асигнувань;
- повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету.

Попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства може застосовуватися учасниками бюджетного процесу, уповноваженими БК України на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства. Відпо-

відно до глави 17 БК України контрольними повноваженнями у сфері бюджету наділені Верховна Рада України, комітет Верховної Ради України з питань бюджету, Рахункова палата, Міністерство фінансів України, місцеві фінансові органи, органи Державної казначейської служби та Державної фінансової інспекції, Верховна Рада і Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві ради та їх виконавчі органи, місцеві державні адміністрації. Крім того, головні розпорядники бюджетних коштів та розпорядники нижчого рівня, які мають свою мережу розпорядників та одержувачів, здійснюють контроль щодо відповідних суб'єктів бюджетного процесу.

Рішення про застосування інших заходів впливу приймається Міністерством фінансів України, органами Державної казначейської служби України, органами Державної фінансової інспекції, місцевими фінансовими органами, головними розпорядниками бюджетних коштів у межах встановлених їм повноважень.

Зупинення операцій з бюджетними коштами полягає у зупиненні операцій зі здійснення платежів з рахунку порушника бюджетного законодавства на строк до 30 днів у межах поточного бюджетного періоду. Зупиненню підлягають будь-які операції, за винятком: сплати податків, зборів (обов'язкових платежів) і єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування; виконання рішень органів, яким відповідно до закону надано право стягнення коштів; здійснення захищених видатків. Такий захід впливу виконується органами Державної казначейської служби шляхом повернення платіжних доручень, поданих розпорядником або одержувачем для здійснення платежів з відповідних рахунків.

Призупинення бюджетних асигнувань передбачає припинення повноважень на взяття бюджетного зобов'язання на відповідну суму на строк від одного до трьох місяців у межах поточного бюджетного періоду шляхом внесення змін до розпису бюджету (кошторису). Бюджетні асигнування призупиняються з 1-го числа місяця, наступного за датою прийняття рішення про призупинення бюджетних асигнувань. Це зумовлено тим, що рішення є підставою для внесення змін до помісячного розпису асигнувань загального фонду бюджету (плану асигнувань із загального фонду бюджету відповідного розпорядника бюджетних коштів) шляхом перенесення бюджетних асигнувань на наступні періоди. Бюджетні асигнування призупиняються в обсязі, що дорівнює 50 відсоткам асигнувань, затверджених у плані асигнувань розпорядника бюджетних коштів за скороченою економічною класифікацією видатків бюджету та класифікацією кредитування бюджету на цей період, за винятком асигнувань, передбачених за захищеними видатками, визначеними БК України.

Основною метою застосування зупинення операцій з бюджетними коштами та призупинення бюджетних асигнувань вважається примушення порушника бюджетного законодавства усунути відповідні порушення та не

допускати їх у майбутньому. Відшкодування ж шкоди, заподіяної державному чи місцевим бюджетам нецільовим використанням коштів, здійснюється шляхом зменшення бюджетних асигнувань чи повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету.

У випадку нецільового використання бюджетних коштів розпорядниками (бюджетними установами, уповноваженими на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення витрат бюджету) їм зменшуються бюджетні асигнування. Такий захід впливу передбачає позбавлення повноважень на взяття бюджетного зобов'язання на відповідну суму на строк до завершення поточного бюджетного періоду. Виконання рішення здійснюється шляхом внесення змін до розпису бюджету (кошторису) в частині фактичного зменшення обсягу бюджетних асигнувань на суму вчиненого порушення бюджетного законодавства та, у разі необхідності, з подальшим внесенням змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет). Рішення про зменшення бюджетних асигнувань приймається за кодами економічної класифікації видатків бюджету, класифікації кредитування бюджету та відповідною бюджетною програмою (кодами тимчасової класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів), за якими встановлено порушення бюджетного законодавства, крім бюджетних асигнувань за захищеними видатками відповідного бюджету.

Повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету застосовується у випадках нецільового використання субвенцій та коштів, наданих одержувачам (суб'єкт господарювання, громадська чи інша організація, яка не має статусу бюджетної установи, уповноважена розпорядником бюджетних коштів на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою). На виконання цього заходу впливу контролюючий орган надсилає вимогу до розпорядника про повернення до відповідного бюджету використаної ним не за цільовим призначенням суми субвенції або вимогу до одержувача про повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету в сумі, що використана ним не за цільовим призначенням. Розпорядник, який допустив нецільове використання субвенції, самостійно виконує вимогу протягом 10 робочих днів після її надходження. У разі невиконання розпорядником вимоги впродовж відповідного строку, контролюючий орган у межах своєї компетенції приймає або ініціює прийняття рішення про зупинення операцій з бюджетними коштами або призупинення бюджетних асигнувань на період до виконання вимоги чи до її скасування. Одержувач упродовж 10 робочих днів після надходження вимоги зобов'язаний перерахувати зазначену у вимозі суму за рахунок власних (небюджетних) коштів у дохід загального фонду відповідного бюджету за кодом бюджетної класифікації доходів «Інші надходження». У разі невиконання одержувачем бюджетних коштів вимоги контролюючий орган звертається в установленому порядку до суду щодо стягнення з одержувача у дохід

відповідного бюджету коштів у сумі, яка була використана ним не за цільовим призначенням.

1. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Закон України від 18 жовтня 2006 року // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 50. – Ст. 496.

2. Йосифович Д.І. Визначення корупції в міжнародно-правових актах / Д.І. Йосифович // Матеріали звітної наукової конференції факультету з підготовки слідчих (Львів, 25 березня 2011 р.). – Львів: ЛьвДУВС, 2011. – С. 36–39.

3. Протидія злочинам, що вчиняються у бюджетній сфері: навч. посібник / А.В. Баб'як, З.Б. Живко, А.О. Йосипів, С.І. Марко, Ю.С. Назар. – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2010. – 168 с.

Н.К. Паустовская,
*старший преподаватель кафедры «Уголовный процесс
и криминалистика», докторант
(Академия полиции «Штефан чел Маре»
МВД Республики Молдова)*

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА

Важнейшей прерогативой для дальнейшей реализации экономических, политических и социальных реформ в Республике Молдова является предупреждение и искоренение коррупции.

Коррупция представляет собой угрозу не только демократии и правам человека, но и принципам государственного правления, верховенства закона, подрывает доверие к власти, затрудняет экономическое развитие и угрожает стабильности демократических институтов и моральных устоев общества.

Коррупция в Молдове приобрела такие размеры, что ущерб, ежегодно наносимый ею государству, оценивается в несколько консолидированных бюджетов. Согласно данным Transparency International-Moldova, оценочный общий объем всех взяток составил 406,844 млн леев (таможня и другие приграничные службы – 120,058 млн леев; налоговая инспекция – 69,262 млн леев; полиция – 44,804 млн леев). Согласно этому рейтингу, в 2010 году Молдова находилась на 105-м месте из 180 стран [1].

Индекс восприятия коррупции (ИВК), ежегодно рассчитываемый «Transparency International», показывает, что население Республики Молдова и международное сообщество воспринимают её как страну с высокой степенью распространения коррупции. За последние 12 лет значение этого индекса для

Республики Молдова по шкале от 0 до 10, где меньшие значения указывают на более широкое распространение коррупции, находилось в пределах между 2,1 и 3,3, составив в 2010 году 2,9 балла. Согласно также ежегодно проводимому «Transparency International» исследованию Барометр мировой коррупции, в 2010 году 37% респондентов из Республики Молдова указали, что за последние 12 месяцев платили взятку (среднее значение для государств СНГ – 32%, а для стран ЕС – 5%). Согласно данному опросу, по шкале от 1 до 5 наиболее подверженными коррупции считаются органы внутренних дел – 4,1, юстиция – 3,9, политические партии и государственные служащие – 3,8, Парламент, образование и частный сектор – 3,7. Опрос «Барометр общественного мнения», проводимый каждые полгода Институтом публичных политик, показывает, что на протяжении последнего десятилетия коррупция удерживается на вершине факторов озабоченностей населения, занимая пятое место после проблем роста цен, бедности, будущего детей и безработицы. Практически коррупция является первой социальной проблемой, указываемой населением в перечне озабоченностей сразу после проблем, связанных с выживанием респондента и его семьи [2].

Спецпредставитель генерального секретаря Совета Европы в Республике Молдова Владимир Ристовский подчеркнул, что все же в последние годы молдавские власти предприняли ряд мер в различных областях, цель которых – предупреждение и противостояние коррупции, отметив особенно законодательную сферу. Так, в целях противодействия данному антигосударственному и антиобщественному явлению 27.06.1996 года Парламент Республики Молдова принял Закон nr. 900-XIII «О борьбе с коррупцией и протекционизмом», в 2002 году – Закон «О Центре по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией», в 2004 году утверждена Национальная стратегия по предупреждению коррупции и борьбе с ней. В 2003 году Молдова ратифицировала Уголовную и Гражданскую конвенцию о коррупции, в 2007 г. была ратифицирована Конвенция ООН против коррупции, а также Дополнительный протокол к Уголовной конвенции о коррупции, принятый в Страсбурге 15 мая 2003 года. Впоследствии Национальная стратегия по предупреждению коррупции и борьбе с ней внедрялась посредством четырех последовательных планов действий: на 2005, 2006, 2007–2009 и 2010 годы.

В апреле 2008 года Парламент РМ принял Закон о предупреждении коррупции и борьбе с ней, который устанавливает меры по пресечению коррупции, обеспечивая защиту прав и свобод лица, общественных интересов, национальной безопасности, а также ликвидацию последствий актов коррупции. Согласно данному законодательному акту, *коррупция – это любое незаконное использование лицом, обладающим публичным статусом, своей должности для получения материальных благ или непричитающейся выгоды для себя или для другого лица вопреки законным интересам общества и*

государства либо незаконное предоставление другому лицу материальных благ или непричитающейся выгоды [3].

Проведенный анализ позволяет выделить основные признаки коррупции и коррумпированного поведения:

- специфическая сфера существования данного явления – государственное и муниципальное управление. Этот признак признается или отмечается практически всеми. Правда, эксперты многодисциплинарной группы Совета Европы по проблемам коррупции (Страсбург, 1995 г.) изучали проблему коррупции не только в государственном, но и в частном секторе, а в качестве субъектов коррупционных правонарушений рассматривали даже независимых агентов. Законодательство Республики Молдова также определяет проблематику коррупции не только в государственном и муниципальном управлении;

- наиболее важным, определяющим признаком коррупции является субъект. Субъект коррупции понимается весьма неоднозначно. Чаще всего субъектами коррупции являются должностные лица, хотя в законодательных актах могут фигурировать и другие субъекты (например, государственные служащие, судьи, прокуроры, военнослужащие, сотрудники дипломатической службы, налоговой службы, таможенной службы, лица, оказывающие публичные услуги, нотариусы, аудиторы, адвокаты и др.);

- третий признак коррупции заключается в использовании субъектом коррупции своего служебного положения, служебных полномочий. Использование служебных полномочий может пониматься как в узком смысле – совершение действий, входящих в круг служебных обязанностей, так и в широком – использование авторитета занимаемой должности, возможностей, предоставляемых служебным положением;

- коррупцией следует признавать деятельность, осуществляемую вопреки интересам государства, общества, государственного и муниципального органа, в котором работает субъект.

- практически все авторы, исследующие проблему коррупции, в качестве обязательного признака данного явления считают корыстную или иную личную заинтересованность. При этом под корыстной заинтересованностью понимается стремление получить тем или иным образом материальную выгоду, выгоду имущественного характера. Под личной заинтересованностью понимается карьеризм, родственные отношения, кумовство и т.п. [4, с. 112].

Коррупция оказывает разрушительное воздействие на все правовые институты, в результате чего установленные нормы права заменяются правилами, продиктованными индивидуальными интересами тех, кто способен оказывать влияние на представителей госаппарата и готов за это платить.

Важная роль в борьбе с коррупцией в законодательстве Молдовы отводится Центру по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией, который является специализированным органом, наделенным полномочиями

по предупреждению коррупции и борьбе с актами коррупции или с фактами коррупционного поведения. Правовой базой деятельности Центра является Закон «О Центре по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией», принятый Парламентом Республики Молдова 6 июня 2002 года, а также другие нормативные акты, в том числе международные, подписанные Республикой Молдова [5].

В 2011 году центр выявил 1072 преступлений, из них 401 по фактам коррупции. 65% преступлений коррупционного характера, выявленных Центром, были совершены лицами, занимавшими руководящие должности в органах публичного управления. В области просвещения и науки выявлено 44 преступления, из которых 41 преступление коррупции в разных учебных заведениях страны. Деятельность по пресечению коррупции в медико-санитарной сфере привела к выявлению 31 случая, в которые были вовлечены как рядовые врачи, так и руководящие лица.

Таблица

	2007 год	2008 год	2009 год	2010 год	2011 год
Преступления по фактам коррупции :	303	243	237	377	401
Присвоение чужого имущества с использованием служебного положения (ст.ст. 190, 191, 195 УК)	72	57	56	68	73
Извлечение выгоды из влияния (ст. 326 УК)	45	55	52	90	90
Пассивное коррумпирование (ст. 324 УК)	30	39	36	127	103
Активное коррумпирование (ст. 325 УК)	-	3	-	2	5
Злоупотребление властью или служебным положением (ст.ст. 327, 335 УК)	52	21	29	18	44
Превышение власти или служебных полномочий (ст. 328, УК)	48	31	28	29	38
Служебный подлог (ст. 332 УК)	25	24	19	20	29
Служебная халатность (ст. 329 УК)	31	12	14	19	15
Получение взятки (ст. 333 УК)	-	1	3	4	2
Незаконное вознаграждение (ст. 330 УК) – утратила силу согласно ЗП245 от 02.12.11	-	2	3	7	2

Противодействие коррупции является долгосрочным процессом. Это явление невозможно искоренить полностью, однако посредством строгого контроля оно может и должно быть уменьшено как путем осуществления предупредительных мер, направленных на криминогенные факторы и устранение способствующих коррупции условий, так и путем непосредственного выявления фактов коррупции с привлечением виновных к юридической ответственности на основании законодательства [7, с. 61].

Закон Республики Молдова о предупреждении коррупции и борьбе с ней определяет, что гарантиями предупреждения коррупции служат политика и практика в соответствующей области, представляющие собой комплекс законодательных, институциональных, экономических, социальных и нравственных мер, реализуемых путем регламентирования [3].

Постановлением Парламента Республики Молдова Nr 154 от 21 июля 2011 года была утверждена Национальная антикоррупционная стратегия на 2011–2015 годы. Своевременность Стратегии обусловлена осознанием того факта, что искоренить коррупцию только путем применения уголовно наказуемых мер невозможно. В этой связи необходим новый подход к данному явлению, включая сочетание мер по предупреждению коррупции с мерами по ее выявлению, официальному протоколированию и наказанию за нее, с одновременной поддержкой механизмов рыночной экономики [2].

Прежде всего действия по предупреждению коррупции и борьбе с ней необходимо дополнять мерами по воспитанию населения в духе нетерпимости к коррупции, а также мерами, направленными на получение поддержки граждан в проводимой органами публичной власти антикоррупционной кампании.

Другая проблема состоит в том, что коррупция, помноженная на «неприкосновенность» отдельных представителей законодательной власти, порождает вседозволенность и безнаказанность. Как следствие, возникает катастрофическое падение доверия населения к представительным учреждениям. В связи с этим за **коррупционные преступления виновные должны быть наказаны исключительно лишением свободы**. Штрафы должны присутствовать лишь как дополнительные санкции. Нарушив закон, судьи и другие представители законодательной власти прячутся за свой иммунитет, как за ширму.

Также необходимо повышение уровня технического обеспечения правоохранительных органов, внедрение в их работу современных информационных технологий, гарантия их безопасности, **существенное повышение заработной платы государственных работников**.

Формирование антикоррупционного мировоззрения у граждан Республики Молдова. Обязательное привлечение СМИ к формированию антикоррупционного мировоззрения и популяризации антикоррупционной

деятельности, разработка и обнародование в СМИ индексов уровня коррумпированности, позволяющих сравнивать между собой регионы, отрасли, крупные предприятия, решения органов власти и деятельность конкретных их представителей, внедрение стандартов журналистского расследования [6, с. 5].

В завершении хотелось бы подчеркнуть, что при сплоченности общества в борьбе с любыми видами проявлений коррупции, личной заинтересованности правоохранительных органов по обеспечению правопорядка в стране, у Республики Молдова появляется шанс миновать криминализацию всех сфер жизни путем коррупции, также это будет служить важнейшим шагом вперед на пути построения гражданского общества.

-
1. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.transparencyinternational.md.
 2. Об утверждении Национальной антикоррупционной стратегии на 2011–2015 годы: Постановление Парламента № 154 от 21 07 2011 / Опубликовано 07.10.2011 в Официальном мониторе № 166–169 статья № 483.
 3. О предупреждении коррупции и борьбе с ней: Закон Республики Молдова № 90 от 25.04.2008 // Официальный монитор Республики Молдова. – 2008. – №103–105.
 4. Боршевский А. Основы противодействия коррупции: методические рекомендации / А. Боршевский, А. Истратий. – «Pontos», Кишинэу, 2008.
 5. О Центре по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией: Закон Республики Молдова №1104 от 06.06.2002 г. // Официальный монитор Республики Молдова. – 2002. – № 91–94.
 6. Боршевский А. Повышение роли СМИ в борьбе с коррупцией: доступ к информации / А. Боршевский. – Комрат, 2007.
 7. А. Боршевский, Ярмилия Касым, Механизмы противодействия коррупции в Молдове, 3 марта 2009, Revista nationala de drept.
 8. Уголовный кодекс, принятый законом Республики Молдова № 985-XV от 18.04.2002.
 9. О внедрении Национальной стратегии по предупреждению коррупции и борьбе с ней и деятельности Центра по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией в 2006 году: Постановление Правительства Республики Молдова № 200 // Официальный монитор Республики Молдова. – 2007. – № 29.
 10. О реализации Национальной стратегии по предупреждению коррупции и борьбе с ней и деятельности Центра по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией в 2007 году: Постановление Правительства Республики Молдова № 1519 от 29.12.2007 г. // Официальный монитор Республики Молдова. – 2008. – № 8–10.
 11. Об утверждении Национальной стратегии по предупреждению коррупции и борьбе с ней и Плана мероприятий по реализации Национальной стратегии по предупреждению коррупции и борьбе с ней: Постановление Правительства Республики Молдова № 421-XV от 16.12.2004 г. // Официальный монитор Республики Молдова 2005. – № 13–16.

М.П. Пихтін,
*професор кафедри правового забезпечення
господарської діяльності,
кандидат юридичних наук,
заслужений юрист АР Крим
(Навчально-науковий інститут права
та масових комунікацій Харківського національного
університету внутрішніх справ)*

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНИМ ПРОЯВАМ

Становлення будь-якої цивілізованої країни як сучасної правової, демократичної та соціальної держави поєднується з впливом як позитивних (формування у свідомості людини інституту власності, зміцнення національної правосвідомості, розвиток сфери надання соціально-адміністративних послуг тощо), так і негативних явищ (зростання рівня правопорушень, розвиток тіньової економіки, безробіття, поява нових корупційних схем). Кожна з країн у своєму розвитку намагається долати негативні прояви наявними можливостями.

Цікавим в цьому плані є досвід Франції. Її законодавство передбачає санкції (штрафні) за хабарництво, під яким розуміється незаконне одержання, вимагання подарунків, презентів, обіцянок чи будь-яких інших переваг для скоєння дій, що входять до повноважень службової особи. Французькому закону відоме і таке правопорушення, як торгівля впливом – зловживання службовим становищем з боку публічної і приватної особи з метою отримання від влади посади або іншого вигідного для хабародавця рішення.

З 1993 року у Франції діє Центральна служба по боротьбі з корупцією, завданнями якої є акумуляція інформації для попередження фактів активної та пасивної корупції, зловживання службовим становищем публічними і приватними особами, хабарництва, а також корисливої діяльності. Центральна служба інформує прокурора Республіки для проведення подальшого розслідування. Вона також надає допомогу судовим органам на їх запит щодо інформації з відповідних правопорушень. В контексті заходів протидії корупції здійснюють відстежування «чистоти» фінансових операцій і зобов'язують фінансових посередників встановлювати особу своїх клієнтів, враховуючи також і випадкових, надавати довідки про третіх осіб, на користь яких здійснюються перерахування, передбачено відповідальність банківського працівника в разі прийняття фальшивого документа.

Така країна, як Нідерланди, цікава комплексним підходом до боротьби з корупцією. Її антикорупційна стратегія охоплює такі заходи:

– розроблення системи моніторингу можливих зон виникнення корупційних дій в державних та громадських організаціях та жорсткого контролю за діяльністю осіб, які перебувають в цих зонах;

– створення системи прав і обов'язків посадових осіб (кодексів етичної поведінки) із визначенням їх відповідальності за порушення посадової етики, охоплюючи корупцію. Система також передбачає заходи корекції поведінки правопорушників;

– основним видом покарання за корупційні дії є заборона працювати в державних установах та втрата соціальних пільг державного службовця, зокрема пенсійного та соціального обслуговування. До покарань також віднесені штрафи та відсторонення від виконання службових обов'язків;

– у всіх міністерствах та відомствах існують служби внутрішньої безпеки, завданням яких є реєстрація та виявлення помилок чиновників, їх навмисних чи ненавмисних порушень діючих правил та наслідків таких порушень. Державні організації заохочують позитивну поведінку посадовців так, щоб чиновнику було вигідно працювати чесно та ефективно;

– організована система відбору на посади, які перебувають в зонах корупційного ризику;

– інформація щодо корупційних дій, якщо вона не загрожує системі національної безпеки, обов'язково стає відомою громадськості через засоби масової інформації;

– кожен чиновник має доступ до інформації, що характеризує його як з позитивного, так і з негативного боку;

– діє спеціальна система підготовки чиновників, завданням якої є роз'яснення політичної та суспільної шкоди корупції і наслідки участі в ній;

– створені спеціалізовані підрозділи поліції щодо протидії корупції, які наділені широкими повноваженнями антикорупційної діяльності;

– чиновники всіх рівнів зобов'язані реєструвати всі випадки корупції, що стали їм відомі, і ця інформація передається спеціальними каналами до Міністерства внутрішніх справ та юстиції;

– значну роль в боротьбі з корупцією відіграють засоби масової інформації, які оприлюднюють випадки корупції і часто проводять незалежні розслідування.

В Ізраїлі у складі адміністрації Прем'єр-міністра діє управління по боротьбі з корупцією, яке постійно проводить навчання серед чиновників щодо попередження можливих корупційних дій та координує діяльність різних внутрішньовідомчих служб у сфері боротьби за чистоту кадрів.

В Ізраїлі, як і в Нідерландах, у попередженні корупції відіграють дуже важливу роль засоби масової інформації. Для будь-якого чиновника буде крахом його політичної кар'єри, якщо обвинувачення в корупції з'явиться в авторитетному масовому виданні (газеті, журналі). Чиновники в Ізраїлі мають

дуже значні соціальні пільги, а покаранням, за умови виявлення фактів корупції, може бути їх позбавлення.

Цікавим є досвід протидії корупції у Сінгапурі, який свідчить про ефективність таких дій за умови, що боротьбу ведуть незалежні від відомств органи. З 1953 року в країні під керівництвом уряду діє Антикорупційне бюро, яке очолює директор, призначений президентом. Основним функціями бюро є:

- отримання та розгляд корупційних скарг з публічного та приватного секторів;
- розгляд та розслідування протизаконних діянь державних службовців;
- розробка заходів протидії на основі суспільного обговорення для мінімізації проявів корупції.

Законодавству Фінляндії не властиві нормативно-правові акти, які б використовували термін «боротьба», з визначенням певного виду правопорушення. Фінський законодавець сформував принципи попередження і запобігання деліктам в кожному нормативно-правовому акті, які визначають конкретну сферу діяльності, але не вид правопорушення [1, с. 17]. Такі країни, як Німеччина, Італія, Франція, Канада також не виокремлюють корупцію окремим складом правопорушення [2]. Проте, у Федеративній Республіці Німеччині боротьба з корупцією спрямована в основному на руйнування матеріальної та фінансової бази злочинних угруповань. В Німеччині створений реєстр корумпованих фірм. Фірма, яка потрапила до цього реєстру, позбавлена можливості отримати будь-які державні замовлення і опиняється під наглядом правоохоронців.

Великий досвід у боротьбі з корупцією накопичений у США. Посилену увагу до обговорюваних проблем США почали приділяти в часи «великої депресії» – 20–30 роках XX століття. Суб'єктами протидії корупції тут є Міністерство юстиції та Національна рада по боротьбі з організованою злочинністю, Міністерство фінансів США та інші органи [3].

З 1990 р. в США введені в дію обов'язкові для всіх чиновників виконавчої влади США загальні принципи етичної поведінки членів уряду і державних службовців: «державну службу варто розглядати як таку сферу діяльності, з якої виключені будь-які особисті чи інші фінансові інтереси, що перешкоджають сумлінному виконанню обов'язку». Державні службовці «не повинні брати участь у фінансових операціях, при проведенні яких передбачається використання закритої урядової інформації або використовувати такого роду інформацію в особистих цілях» [4].

Службовцям категорично забороняється заохочувати чи приймати подарунки від будь-яких осіб чи групи осіб, яким потрібно здійснити офіційні дії, або мають з ними будь-які спільні справи чи здійснюють діяльність, що регулюється органом, у якому працюють ці службовці. Не дозволяється також прийняття подарунків і від осіб, інтереси яких залежать від виконання чи

невиконання цими службовцями своїх посадових обов'язків. Обов'язком службовця є також доповідати у відповідні інстанції про всі помічені випадки корупції.

Чиновники, призначені Президентом США, не можуть одержувати «будь-який дохід протягом усього терміну служби за послуги і діяльність, що виходить за рамки безпосередніх службових обов'язків».

Великий досвід у боротьбі з корупцією має Італія, який вона набула у жорстокій боротьбі з мафіозними угрупованнями і корумпованими чиновниками. Ця країна має розгалужену мережу правоохоронних структур, в яких є незалежні повноваження. Особливістю є те, що судова влада прирівнюється за повноваженнями до поліції та прокуратури. Завдяки реальному втіленню в життя принципу розподілу влади, судова система Італії є представником найважливішої гілки влади. Верховна Рада суддів має виключне право на заохочення та покарання суддів. Дві третини цієї Верховної Ради обираються суддями і одна третина – політичними партіями. Адміністративні комісії мають статус судів. Судді, прокурори і слідчі вважаються представниками однієї професії і регулярно міняються ролями, кожна прокуратура є автономною. Кожен прокурор має такі самі гарантії незалежності, як суддя. Всі ці фактори разом та за підтримки широкої громадськості стали вирішальними у боротьбі з корупцією в Італії. Під суд потрапляли вищі посадовці країни, аж до Прем'єр-міністрів.

У Литві протидія корупції здійснюється відповідно до «Антикорупційної програми Республіки Литва» та Закону Литви «Про запобігання корупції». Відповідно, тут акцентується увага на запобіганні корупції. Запобігання корупції – виявлення та усунення причин і умови корупції через розвиток і виконання системи відповідних заходів, а також утримання осіб від скоєння корупційних правопорушень. Серед заходів запобігання виділяють аналіз корупційних ризиків, антикорупційні програми, антикорупційну оцінку проектів та актів юридичних осіб, повідомлення про корупційну діяльність працівників державних та муніципальних установ тощо. Законом встановлено, що суб'єктом запобігання корупції може бути будь-яка особа. Серед спеціально уповноважених органів запобігання виділяють Уряд Литви, Головну комісію встановлення етики, Спеціальну службу досліджень, інші державні та муніципальні установи [5].

Латвія оформила програму протидії корупції в 2002 році, на основі якої було утворено Бюро з запобігання та боротьби з корупцією, підпорядковане Кабінету Міністрів Латвії. Директор бюро призначається за рекомендацією Сейму країни. Структурно цей орган складається з 16 відділів, 9 з яких під безпосереднім контролем керівника бюро здійснюють внутрішню протидію корупції. Члени бюро наділені повним комплексом повноважень щодо здійснення розгляду та розслідування справ про корупційні правопорушення та накладення адміністративних стягнень. Під час виявлення корупційних

правопорушень іншими органами чи посадовими особами, їм присвоюється відповідний класифікатор і вони передаються до бюро. Також до цього спеціального органу можуть звертатись особи з повідомленням про факти корупції. Також цей орган є координуючим щодо інших в питаннях протидії корупції, допомагає ефективно взаємодіяти всім органам держави та виявляти факти корупції, зокрема з прокуратурою та омбудсменом.

Короткий огляд практики протидії корупції в провідних країнах світу дає нам можливість оцінити ефективність протидії корупції в Україні. Безумовно, і політикам, і законодавцям, і урядовцям було б що запозичити з досвіду країн Європи, Південної Азії та Північної Америки щодо діяльності у цій сфері. Але було б помилкою вважати, що можна вибрати якийсь кращий алгоритм дій або організаційно-правових заходів щодо боротьби з корупцією і механічно перенести їх в Україну, позитивного ефекту не буде. Для нас, крім тих заходів протидії, необхідним є здійснення таких заходів, які б підходили для національного менталітету, змогли попередити корупцію та знизити рівень її сприйняття. Необхідно встановити ефективні способи виявлення корупційних дій так, щоб винні особи були покарані, а також усунути покарання невинних, розробити систему заохочення розголошування відомих фактів корупції тощо. Україна поступово стає повноправним членом світової спільноти і переймає позитивний досвід провідних країн в боротьбі з корупцією, але тільки той, який не вступає в конфлікт з ментальністю, традиціями народу і багатьма іншими факторами, які тією чи іншою мірою впливають на можливості вирішення нагальної проблеми. Вірним шляхом у цьому напрямі є, безумовно, міжнародне співробітництво в питаннях боротьби з корупцією, які тісно пов'язані між собою. Саме міжнародне співробітництво у цій сфері дає можливість і водночас примушує імплементувати відповідні, вироблені світовою спільнотою, норми, що стосуються корупції, у внутрішнє українське законодавство.

Проаналізувавши механізми протидії корупції та вивчивши досвід міжнародного співробітництва у цій сфері, а також питання удосконалення механізмів протидії корупції в Україні, можна зробити висновок, що ефективна протидія корупції може здійснюватись тільки, якщо зусилля держави і суспільства загалом у цьому напрямі співпадають. Отже, протидія та запобігання корупції здійснюються ефективно за наявності одного антикорупційного центру координації, наділеного комплексом повноважень щодо розгляду корупційної справи (тільки незначна частина держав вибрала шлях внесення антикорупційних повноважень до юрисдикції правоохоронних органів), єдиного законодавчого антикорупційного акта, який буде підставою відповідальності та міститиме весь комплекс елементів протидії корупції.

1. Камлик М.І. Корупція в Україні / М.І. Камлик, Е.В. Невмержицький. – К.: Знання, 1998. – 187 с.

2. Новоселов А.Б. Опыт Финляндии и других цивилизованных стран / А.Б.Новоселов // Пути и перспективы преодоления коррупции в странах СНГ: материалы международной научно-практической конференции (Киев, 24 ноября 2004 г.). – К.: 2004. – Вип. 4. – С. 16–18.

3. Закон о контроле за организованной преступностью США // Уголовный кодекс США. – М., 1990. – 452 с.

4. United States Code: § 201. Bribery of public officials and witnesses // Legal Information Institute, Cornell University Law School. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.law.cornell.edu/uscode/718/usc_sec_18_00000201----000-.html

5. Law on Prevention of Corruption from 28 May 2002, No. IX-904. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=212525

А.С. Політова,

*викладач кафедри кримінального права та кримінології,
кандидат юридичних наук
(Донецький юридичний інститут МВС України)*

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД У ЗАКОНОДАВЧОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ

Корупція в сучасних умовах стала чинником, який реально загрожує національній безпеці і конституційному ладу України. Це явище негативно впливає на економіку держави, політику, управління, соціальну і правову сфери, громадську свідомість, міжнародні відносини. Корумповані відносини дедалі активніше витісняють правові, етичні взаємини між людьми, з аномалії поступово перетворюються в норму поведінки.

1 липня 2011 року набув чинності Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції», покликаний якщо не викоренити, то хоча б якось зменшити корупцію в Україні. Адже за даними міжнародної організації Transparency International, 2010 року Україна з показником 2,4 бала (чим нижче, тим гірше) перебувала на 134 місці зі 178 країн світу. Наш показник дорівнює таким країнам, як Зімбабве, Того, Сьєрра-Леоне, Бангладеш і Гондурас. З пострадянських країн на нижчий позиції тільки Росія [1, с. 27].

Але навіть після прийняття вищезазначеного Закону, для України досі залишається актуальним питання протидії корупції. Значною мірою це пов'язано з тим, що на декларативному рівні залишаються невирішеними питання створення ефективних механізмів протидії та боротьби із корупцією, а вжиті заходи (незважаючи на окремі їхні позитиви) в більшості не узгоджуються із європейськими стандартами протидії та боротьби із корупцією.

Так, зокрема, чітка й ефективна система боротьби з корупцією діє у Фінляндії. Саме цю країну міжнародна неурядова організація по боротьбі з корупцією «Трансперенсі Інтернешнл» визначає як одну з найменш корумпованих країн серед 133 країн світу. Фінляндія, як член Європейського Союзу, є учасником усіх основних нормативних документів Євросоюзу з питань боротьби з організованою злочинністю та корупцією. Однак імплементація європейських законів у національну правову систему здійснюється цією країною досить виважено. Головним принципом цього процесу є органічне поєднання національного законодавства Фінляндії із загальноєвропейським із мінімально можливими змінами першого.

Для фінської правової системи не є характерними закони з використанням терміну «боротьба» з визначенням певного виду злочину. Законодавець Фінляндії заклав принципи попередження та застереження вчинення злочинів у кожному нормативно-правовому акті, що визначають конкретну сферу діяльності, а не вид злочину. Згідно з положеннями Кримінального кодексу Фінляндії, за вчинення дій, що можуть кваліфікуватися як «корупція», передбачено санкції від штрафу до ув'язнення строком до чотирьох років в залежності від ступеня суспільної небезпеки злочину [2].

У Кримінальному кодексі Бельгії існує окремий розділ, присвячений корупції осіб, які виконують публічні функції. У ньому передбачено відповідальність за отримання та дачу хабара, яка передбачає накладення штрафу або тюремне ув'язнення за акти корупції відповідно до займаної посади особи, яка вчинила даний акт, та змісту правопорушення [3].

За Кримінальним кодексом Норвегії, відповідальність за корупцію як окреме злочинне діяння не передбачено. Водночас, главою 11 цього нормативно-правового акта «Посадові злочини» передбачено форми протиправної поведінки, які підпадають під ознаки корупційних, хоча слід вказати на їх певну абстрагованість. За такі правопорушення визначено покарання від накладення штрафу до тюремного ув'язнення [4].

У Кримінальному кодексі Австрії також не передбачено відповідальності за корупційне діяння як окремий злочин. Але існує відповідальність за такі правопорушення та злочини, що мають ознаки корупційних діянь, як прийняття подарунків представниками органів влади, зловживання адміністративною владою, прийняття подарунків чиновниками, прийняття подарунків керівними особами громадських організацій, хабарництво, заборонено втручання [5].

За одержання хабара у Голландії відповідальність публічного службовця передбачена відповідними статтями кримінального кодексу цієї країни. У Кримінальному кодексі Франції є розділ «Про порушення службового обов'язку». Цим розділом визначено такі злочини, які мають ознаки корупції: вимагання чи прийняття підношень, подарунків, переваг тощо за певні дії, утримання від певних дій або зловживання своїм впливом [6, с. 118]. Фактично

одним із різновидів корупції у Кримінальному кодексі Франції різновид хабарництва визначено як торгівлю впливом.

Законодавство країн Європи у сфері боротьби з корупцією відповідає вимогам Конвенції про корупцією у контексті кримінального права, Конвенції ООН проти корупції та іншим міжнародних актів. Що ж стосується України, то у антикорупційному законодавстві існують прогалини. Це потребує подальшого удосконалення та упорядкування відповідно до міжнародно-правових актів із питань протидії корупції.

1. Антикорупційний закон. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.pozovna.com.ua>. – 2011. – 29.06.

2. Міжнародний досвід щодо запобігання та протидії корупції. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.center.gov.ua/rizne/mizhnarodniy-dosvid-schodo-zapobigannya-ta-protidiyi-korupciyi.htm>

3. Уголовный кодекс Бельгии / пер. с фр. Г.И. Мачковский; науч. ред. и предисл. Н.И. Мацнев; Ассоциация «Юридический центр». – СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. – 559 с.

4. Уголовное законодательство Норвегии / науч. ред. и вступ. ст. Ю.В. Голика; пер. с норвежского А.В. Жмени. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. – 375 с.

5. Уголовный кодекс Австрии / пер. с нем. Л.С. Вихрова; науч. ред. и вступ. ст. С.Ф. Милуков; предисл. Э.О. Фабрици; Ассоциация «Юридический центр». – СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. – 350 с.

6. Хавронюк М. Кримінальна відповідальність за хабарництво: європейський досвід / М. Хавронюк // Право України. – 2005. – № 6. – С. 117–120.

С.М. Попова,

доцент кафедри економіки та фінансів,

кандидат економічних наук, доцент

(Навчально-науковий інститут права

та масових комунікацій

Харківського національного університету

внутрішніх справ)

ПРИТЯГНЕННЯ ДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ ЗА КОРУПЦІЙНІ ДІЯННЯ

Найбільш поширеним правопорушенням серед працівників органів ДПС є корупційні діяння. І, незважаючи на всі заходи, які вживаються всіма гілками влади, корупція в Україні негативно впливає на реалізацію конституційних прав і свобод громадян, проведення соціальних та економічних реформ, викликає

недовіру до державних інститутів, створює негативний імідж держави на міжнародній арені.

На жаль, сьогодні існує чимало проблемних питань, пов'язаних із притягненням до відповідальності державних службовців, зокрема працівників Державної податкової служби, за корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією.

Проблемам боротьби з корупцією в органах Державної податкової служби присвячені праці таких вітчизняних та закордонних учених, як О.О. Бандурка, Ю.П. Битяк, А.В. Головач, О.М. Музичук, О.П. Рябченко, Ю.А. Шибалкин та ін. Але суттєві зміни в законодавстві, яке регламентує діяльність працівників органів ДПС, обумовлюють постійну зміну покарань за скоєні правопорушення.

Як і щодо усіх громадян, стосовно працівників податкової служби, що вчинили злочин, цивільно-правовий делікт або адміністративний проступок поза службою, застосовуються відповідні заходи покарання у загальному порядку. Водночас існують правопорушення і проступки, які безпосередньо пов'язані з державною службою, не виконанням або неналежним виконанням державними службовцями своїх функціональних обов'язків. До складу заходів необхідної і можливої поведінки державного службовця з необхідністю входить і відповідальність за невиконання чи неналежне виконання покладених на нього обов'язків і обмежень. Відповідальність виявляється у застосуванні до державного службовця різних стягнень і покарань за допущення проступків та дій, у тому числі корупційних, які юридично визнаються забороненими і шкідливими [3, с. 503].

Одним із основних правових заходів антикорупційної політики, що проводиться в Україні, є прийняття законів «Про засади запобігання та протидії корупції» № 3206-VII [2] та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» № 3207-VI [1].

Законодавець визначив корупцію як, по-перше, використання службових повноважень (можливостей) для одержання неправомірної вигоди; по-друге, прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб; по-третє, обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі з метою схилити її до протиправного використання наданих їй службових повноважень (можливостей) [4].

Нині, як зауважує А.В. Головач, достатньо скоєних правопорушень з боку працівників податкової служби та виявлених непоодиноких фактів хабарництва. Тільки 2010 року стосовно працівників податкової служби за фактами скоєння ними злочинів порушено 249 кримінальних справ, з яких 36 – за одержання хабара. Згідно з оцінками міжнародних експертів, Державна податкова служба України знаходиться за рівнем корумпованості на 4–5 місці серед органів виконавчої влади. Така ситуація виникла через непрофесійну роботу підрозділів внутрішньої безпеки ДПС України, які впродовж останніх років створили систему показників, яка не сприяє профілактиці правопорушень

та зміцненню законності в органах ДПС України. Так, 80 відсотків виявів корупції – адміністративні протоколи, що фіксують серйозні правопорушення, але відображаються в статистиці [3, с. 442].

Існують чотири види юридичної відповідальності державних службовців: дисциплінарна, адміністративна, матеріальна та кримінальна. Працівники органів ДПС можуть бути притягнені до адміністративної відповідальності на загальних засадах за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією (ст. 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення). Крім того, керівники та посадові особи органів ДПС України несуть загальну і спеціальну кримінальну відповідальність за одержання хабара (ст. 368 Кримінального кодексу України) та провокацію хабара (ст. 370 Кримінального кодексу України) [3, с. 505–506].

Законом № 3207-VI Особливу частину Кримінального кодексу України було доповнено шістьма новими статтями, які, зокрема, передбачають кримінальну відповідальність за такі злочини, як зловживання повноваженнями службової особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми; підкуп осіб, які надають публічні послуги, та зловживання такими особами своїми повноваженнями; незаконне збагачення (одержання службовою особою неправомірної вигоди у значному розмірі або передача такої вигоди близьким родичам) та інші; а десять статей Кримінального кодексу було викладено у новій редакції. Кодекс України про адміністративні правопорушення взагалі було доповнено новою главою 13-А «Адміністративні корупційні правопорушення», яка передбачає адміністративні стягнення за такі проступки, як порушення обмежень щодо використання службового становища; пропозиція або надання неправомірної вигоди; порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунку (пожертви); порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів; невжиття заходів щодо протидії корупції та інші проступки. А відповідно до статті 4 Закону № 3207-VI суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення можуть бути посадові та службові особи Державної податкової служби та особи начальницького складу податкової міліції [2].

На нашу думку, деякі види кримінальної відповідальності за корупційні злочини та адміністративні стягнення за адміністративні проступки у цій сфері, передбачені Законом № 3207-VI, не можуть суттєво вплинути на зниження рівня корупції в державі. Так, статтею 1726 Кодексу України про адміністративні правопорушення за порушення вимог фінансового контролю (за неподання або несвоєчасне подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, передбаченої Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції») передбачені мізерні санкції у вигляді накладання штрафу всього від десяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. І хоча нині, корупція стала своєрідним вірусом, що

набув глобального транснаціонального характеру, однак, хочеться вірити, що більшість працівників органів ДПС є висококваліфікованими та порядними громадянами, які в своїй роботі чітко виконують обов'язки, покладені на них Конституцією України, Законами України «Про державну службу» та «Про державну податкову службу в Україні».

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення: Закон України // Урядовий кур'єр. – 2011. – 17 червня.

2. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України // Урядовий кур'єр. – 2011. – 16 червня.

3. Головач А.В. Керівник в органах Державної податкової служби: адміністративно-правовий статус: монографія / А.В. Головач. – Харків: Злата миля, 2011. – 584 с.

4. Нагребецька І. Корупція – стоп! Соціальна корозія: лікуватимемо чи нехай так буде?! / І. Нагребецька // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 180. – 30 вересня.

Л.М. Сукмановська,
*викладач кафедри адміністративного права
та адміністративного процесу
(Львівський державний університет
внутрішніх справ)*

ПРИЧИНИ ТА УМОВИ ВИНИКНЕННЯ ВИЯВІВ КОРУПЦІЇ В ОВС

В умовах нестабільних суспільно-політичних процесів у нашій державі актуальною проблемою, яка впливає на ефективність діяльності органів внутрішніх справ, є протидія протиправним діям, що трапляються в діяльності працівників міліції. Однією з форм протиправної поведінки працівників ОВС є корупція, яка, на жаль, існує у відомстві, котре за своєю суттю та призначенням покликане боротися із цим явищем. Через свою багатогранність корупція належить до тих явищ, щодо правового та наукового визначення, розуміння сутності яких існували різні наукові підходи.

Корупція – одне із явищ, які здатні породжувати кризові стани у різних галузях суспільного та соціального розвитку кожної держави. Насамперед це стосується політики, економіки, державного управління, а також є однією із ключових передумов існування організованої злочинності. Як зазначають науковці, з корупцією необхідно боротися комплексно. Тому слід з'ясувати причини і умо-

ви, які сприяють поширенню цього явища в державі, а також ті, які характерні для діяльності працівників ОВС.

Нині в науці виділяють: соціально-економічні причини, які зумовлені недосконалими формами й методами соціального управління; політичні причини, що виникають унаслідок неефективної політики держави й можливості проникнення в державний апарат кримінальних елементів; духовні причини, які полягають у деградації духовної культури суспільства, всіх рівнів і форм суспільної свідомості, правосвідомості та правової ідеології [1].

До однієї із причин вчинення корупційних правопорушень в ОВС обґрунтовано можна віднести низьку оплату праці, відсутність чітких критеріїв оцінювання діяльності, порушення моральних принципів, а також політичну нестабільність у державі [2].

Проблему вивчення причин деформації та вчинення корупційних правопорушень працівниками ОВС досліджували вчені в галузі психології, які визначили чинники, які спонукають таких осіб до протиправних діянь [3]. За висновками науковців, до таких чинників можна віднести загальні та безпосередні внутрішні. До загальних належить негативні суспільні процеси: порушення принципу соціальної справедливості, труднощі в вирішенні соціальних проблем, авторитарний стиль державного управління тощо. Ці причини водночас є зовнішніми чинниками професійної деформації працівників ОВС. Крім того, є передумови для виникнення корупції та форм вияву цього явища, які притаманні саме працівникам ОВС і пов'язані з виконанням покладених на них завдань. Це певною мірою виявляється у їх професійній деформації. Внутрішні чинники створюють протиріччя й ускладнюють діяльність ОВС, що здебільшого стосується організації управління, професійної підготовки працівників, виховної роботи, морально-психологічного клімату в колективі. Такі чинники призводять до протиправних діянь, у тому числі корупційних.

Крім того, С.І. Стеценко й О.В. Ткаченко зазначають, що одним із ключових чинників, які спричиняють корупцію серед працівників ОВС, є відсутність соціальних гарантій і низьке грошове забезпечення [4].

Морально-етичні проблеми антикорупційної діяльності також виконують неабияку роль. Правоохоронці мусять бути моральним взірцем у безкомпромісній боротьбі зі злочинністю та корупцією. Це – аксіома, без якої будь-які інші заходи протидії корупції не будуть успішними [5].

На думку О. Мартиненко, діяльність ОВС ще залишається в межах традиційного силового підходу, який перешкоджає міліції стати справді відкритою у своїй роботі для громадського контролю, що значно підвищує ризик виникнення серед її працівників корупції та неетичної поведінки [6].

Серед чинників, що спонукають працівників ОВС до корупційних правопорушень, є також приховування достовірної та повної інформації про наявність корупції в ОВС. Така ситуація є причиною як неналежного фінансуванням

Міністерства внутрішніх справ України, що призводить до зловживання службовим становищем, так і неналежного матеріально-технічного забезпечення ОВС. Унаслідок цього, працівникам підрозділів ОВС зазвичай доводиться самостійно знаходити кошти на необхідну оргтехніку й інші потреби у вигляді так званої благодійної допомоги, яка не завжди виявляється безкорисливою [7]. Корупція в ОВС пов'язана з протиправним використанням міліціонерами свого правового статусу.

Вищезазначене дає можливість визначити причини та умови вчинення корупційних діянь працівниками органів внутрішніх справ. Це: 1) відсутність: належного професійного психофізіологічного відбору на службу в органи внутрішніх справ; психологічного супроводження проходження служби кожним співробітником від найнижчої ланки до керівників апарату МВС; психологічного супроводження оперативно-службової діяльності; чітко визначених професійних якостей, необхідних для працівника певної служби чи підрозділу органів внутрішніх справ; 2) низький рівень професійної підготовки співробітників ОВС; 3) низький рівень підготовки кадрів у системі МВС (навчання та підвищення кваліфікації); 4) напружений характер діяльності органів внутрішніх справ; 5) психологічні перевантаження, в тому числі негативний вплив з боку підозрюваного, обвинуваченого, потерпілого, їх близьких та родичів, натиски з боку адвокатів; 6) низький рівень правової культури та правосвідомості співробітників ОВС усіх рівнів; 7) низькі моральні якості осіб, що приймаються на службу рядового та молодшого начальницького складу, зрада інтересів служби на користь задоволення особистих корисливих мотивів та потреб; 8) формальний інструктаж нарядів, незадовільне керівництво ними, відсутність належного суворого контролю за несенням служби; 9) безвідповідальність та відсутність дієвого контролю з боку керівництва ГУ МВС в областях за реалізацією рішень колегії МВС на місцях; 10) постійне зменшення коштів із державного бюджету на утримання органів внутрішніх справ і т.д.

Отже, найбільш ефективний шлях запобігання корупції в органах внутрішніх справ – це усунення причин і умов, які її породжують та сприяють її існуванню. Для цього необхідно постійно підвищувати престиж служби в ОВС, зміцнити мотивацію у вигляді матеріальної зацікавленості працівників міліції, належного матеріально-технічного, соціального та правового їх забезпечення, водночас посилити відповідальність за вчинення корупційних правопорушень.

1. Александров С.Г. Правовой механизм борьбы полиции с коррупцией (сравнительно-правовое исследование на примере Российской Федерации и ведущих зарубежных стран): автореф. дис. на соискание ученой степени д-ра юрид. наук: спец. 12.00.01 / С.Г.Александров. – М., 2005. – С. 23–24.

2. Про затвердження системи оцінки діяльності органів внутрішніх справ України на основі нових критеріїв: наказ МВС України від 25 трав. 2010 р. № 197.

3. Куличенко В.В. Профессиональная деформация сотрудников уголовного розыска: сущность и пути профилактики / В.В. Куличенко, В.П. Столбовой. – К.: КВШ МВД СССР, 1990. – С. 20–28.

4. Корупція в органах внутрішніх справ: проблеми протидії: монографія / С.Г. Стеценко, О.В. Ткаченко. – К.: Алеута, 2008. – С. 44.

5. Невмержицький Є. Морально-етичні проблеми антикорупційної діяльності правоохоронних органів / Є. Невмержицький // Вісник прокуратури. – 2008. – № 11.

6. Мартиненко О. Державна превенція злочинності у системі органів внутрішніх справ / О. Мартиненко // Право України. – 2005. – № 6. – С. 58–60.

7. Ігнатів О.М. Роль політичних факторів у детермінації злочинності працівників міліції / О.М. Ігнатів // Наше право. – 2006. – № 2.

8. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України станом на 1 липня 2011 р. (відпов. офіц. текстові). – К.: Правова єдність, 2011.

Ю.А. Уточкіна,

*здобувач кафедри адміністративної діяльності
(Національна академія внутрішніх справ)*

ІСТОРИЧНІ ВИТОКИ ПОНЯТТЯ КОРУПЦІЇ

Корупція як система негативних відносин в сучасному суспільстві є однією з найгостріших проблем, не тільки тому, що є свідченням деградації моральних основ суспільства, але і тому, що спричиняє негативні наслідки для більшості сфер господарювання, економіки та промисловості.

Ефективність боротьби з будь-якими антисоціальними проявами залежить від правильного розуміння їх сутності та історичних витоків. Це стосується і корупції, прояви якої завжди негативно позначались на добробуті держави та суспільства загалом.

Історія корупції – це історія людської цивілізації. Вона є такою ж давньою, як і саме державне управління. Про це свідчать пам'ятки культури та історичні джерела різних епох і народів. Так, наприклад, ще 2300 років тому Брахман – верховний жрець Чандрагупти, визначив щонайменше сорок способів розтрати державних коштів [1, с. 54]. А у Стародавньому Китаї з метою запобігання корупції чиновники отримували додаткове грошове утримання – «янь-льєн», так зване «заохочення чесності» [2, с. 77]. Водночас варто зауважити, що сучасні дослідники не мають доказів існування в період ранньої державності не тільки, власне, терміну «корупція» (що зрозуміло з позицій лінгвістики), але й будь-якого іншого еквівалента цьому терміну. Загальне уявлення про корупцію в цей період ще тільки формувалось.

Уперше термінологічний еквівалент корупції, хоча й доволі нечіткий, появився у Давній Греції. Корумпувати – насамперед означало ушкоджувати шлунок поганою їжею, псувати воду, палити майно, марнувати статки, а згодом – спричиняти занепад моральності, губити свободу, розбещувати молодь, підкуповувати окремих людей або народ у цілому.

Одним із перших давньогрецьких філософів, який розглянув феномен корупції на системному рівні, був Арістотель. У своєму трактаті «Політика» він визначив корупцію не лише як сукупність певних правопорушень, але й як явище, що негативно впливає на державу і за певних умов може спричинити її загибель або занепад [3, с. 150].

Чіткіше уявлення про корупцію сформувалось у Давньому Римі. Зокрема, термін «*corruptio*» використовувався у значеннях «змінювати за гроші показання в суді» та «підкуповувати суддю» [4, с. 13]. Слід погодитись з твердженням Н. Макіавеллі про те, що саме в римському праві термін «корупція» отримав своє перше юридичне вираження [5, с. 93]. Варто зауважити, що корупція того часу була не настільки поширеним явищем, як сьогодні (з аналізу літописів і коментарів римських юристів, які мали силу закону [6]). Саме тому, законодавець навіть не намагався сформулювати універсальний склад корупційного правопорушення або скласти вичерпний перелік таких порушень, а тим більше, чітко визначити поняття корупції.

Намагаючись зрозуміти природу корупції, Цицерон у своїх публічних виступах неодноразово піднімав проблему хабарництва серед чиновників, причину якого він вбачав у сутності людини, у пороках, що їй властиві [7 с.95]. Згодом цю ідею розвинули відомі діячі епохи Просвітництва. Як стверджував Ш.-Л. Монтеск'є, будь-яка людина, яка наділена владою, схильна до зловживань нею [8, с. 289]. Своєю чергою, шотландський філософ Д. Х'юм конкретизував: люди мають набагато міцніші зобов'язання перед своїми близькими (родичами, друзями), аніж перед великими абстрактними одиницями, такими, наприклад, як держава, суспільство чи людство [див. по 9, с. 8–9].

Основні уявлення про корупцію зазнали істотних змін у ранньофеодальний період, що пов'язано із зростанням ролі церковної влади і частим використанням нею неліберальних методів управління, наближених до корупційних. У цей час в Західній Європі «епіцентром» корупції стає папський престол, у розпорядженні якого були значні матеріальні та духовні ресурси: папа коронував імператорів і королів, а також міг позбавити їх корони; здійснював призначення на вищі духовні посади; санкціонував розлучення коронованих осіб тощо. Все це надавало йому широких можливостей для зловживання владою заради збагачення. А тому не дивно, що церква доби Середньовіччя була одним з найвпливовіших власників.

Згодом розвиток суспільства (промислова революція, відокремлення світської влади від духовної і як результат – держави від церкви) призвів до втрати церквою домінуючого положення, яке вона займала у феодальному суспільстві.

Водночас посилення держави не послабило корупцію, а лише змістило центр її тяжіння: розростання бюрократичного апарату супроводжувалося фактами незаконного використання державної влади в особистих, корисливих інтересах. Нова психологія власника і підприємця, яка замінила церковні догми, загострила конфлікт приватних інтересів з інтересами держави. Також чітко простежується суперечливість дій особи, яка, перебуваючи на державній службі, порушує закон заради близької вигоди і цим руйнує основи держави, як наслідок – основи власного благополуччя [10, с. 42].

Корупція як соціальне явище у своїх різноманітних проявах не має ні часових, ні географічних меж, оскільки завжди існує там, де є держава. Виявляється вона і у Східній Європі. Так, на Русі в період Середньовіччя чиновники не отримували заробітної плати і жили за рахунок поборів з населення. Система «кормління» надавала безмежні можливості для чиновницького свавілля, зловживань та хабарництва. Саме тому, в 1555 році Іван Грозний своїм указом відмінив «кормління чиновників» та вперше ввів страту в якості покарання за надмірність у хабарах [11, с. 27].

Цікаво, що в Російській Імперії для позначення хабарництва, в сучасному розумінні юридична мова XVII ст. використовувала декілька назв. Якщо «почесті» (попередні дарунки посадовій особі, що займалась вирішенням питання) і «поминки» (дарунки за результат вирішення справи) вважалися цілком правомірними, то за «посули» (порушення закону за певну плату) призначалися тілесні покарання. Однак, починаючи з 1715 року, всі чиновники були переведені на систему фіксованої оплати праці, а тому отримання хабара в будь-якій формі вважалося злочином.

Докорінна зміна ставлення суспільства до особистих прибутків державних чиновників відбувається у Західній Європі в добу Нового Часу. Так, наприклад, ідеологія суспільного договору проголошувала, що піддані сплачують податки державі в обмін на те, що вона встановлює розумні закони та наглядає за їх суворим дотриманням. Оскільки особисті стосунки поступилися місцем суто службовим, то отримання чиновником особистого доходу, окрім визначеної йому платні, розцінювалося як вагоме порушення норм суспільної моралі та закону. Крім того, ідеологія економічної свободи, яка сформувалась в цей період, вимагала від держави (в особі її органів, служб і державних службовців) забезпечення кожній особі всіх можливостей для самостійної діяльності. Отже, можливості чиновників впливати на діяльність приватних осіб суттєво зменшились, а відтак і зменшились можливості вимагати хабарі. Як результат, в централізованих державах нового часу корупція чиновників хоч і не зникла, але суттєво зменшилась.

Що стосується Російської Імперії, то зміна в 1917 році суспільно-політичного устрою не вплинула на розуміння корупції. Більше того, в новоствореній радянській державі, завдяки надмірному і постійно зростаючому

апарату радянського чиновництва, вона отримала сприятливі умови для свого розвитку.

Як свідчить проведене нами дослідження, радянська влада довгий час не визнавала корупцію, як соціальне явище, а використовувала такі терміни, як «хабарництво» та «зловживання службовим становищем». Однак, навіть цим конкретним корупційним проявам не приділялось достатньої уваги. Так, у закритому листі ЦК КПРС від 29 березня 1962 р. «Про посилення боротьби з хабарництвом та розкраданням народного добра» такі неправомірні дії називались лише «соціальними явищами, породженими умовами експлуататорського суспільства» [12, с. 331].

Аналогічний підхід до розуміння корупції можна знайти і в юридичній літературі радянського часу. Так, у словнику іноземних слів 1989 року корупція визначається, як «підкуп, продажність громадських і політичних діячів, посадових осіб у капіталістичному суспільстві» [13 с. 263]. Зрозуміло, що таке ігнорування корупції призводило до провалу будь-яких спроб боротьби з нею. Для прикладу можна навести дуже гучну в 80-х роках XX ст. «узбецьку справу», розслідування якої вивело правоохоронців аж на членів Політбюро ЦК КПРС. Але останні домоглись від М.С. Горбачова (тодішнього Генерального Секретаря ЦК КПРС) припинення справи. На цьому історія протидії радянської влади корупції закінчилася [14, с. 30].

Розквіт корупції у більшості створених на пострадянському просторі держав продемонстрував хибність існуючого за радянських часів переконання про те, що корупція характерна лише для авторитарних і перехідних держав, або ж країнам, що розвиваються. Це явище тією чи іншою формою існує всюди; воно зароджується і проявляється за наявності сприятливих умов, пронизуючи всі верстви суспільства; воно є характерним для всіх часів, культур і цивілізацій.

Сучасну географію корупції можна наочно проілюструвати за допомогою індексу сприйняття корупції (ІСК) (10 балів – корупція практично відсутня; 0 балів – найвищий рівень корупції), який щорічно складається неурядовою організацією ТІ [15, с. 315]. За даними цієї організації у 2003 році Україна посіла 106-е місце (з 133 країн-учасниць дослідження) з балом 2,3; у 2004-му – 129-е місце (з 145 країн) з балом 2,2; у 2005 році більше двох третин країн (з 159) набрали менше 5 балів з 10 можливих, що свідчить про високий рівень корупції у них. Україна набрала лише 2,6 бала і розташовувалась у списку поряд з Білорусією, Гондурасом, Нікарагуа, В'єтнамом, Замбією, Зімбабве та деякими іншими. Першу десятку країн з незначними проявами корупції у 2005 році складали Ісландія, Фінляндія, Нова Зеландія, Данія, Сінгапур, Швеція, Швейцарія, Норвегія, Австралія та Австрія. У рейтингу за 2006 рік Україна отримала 2,8 бала. Якщо в 2006 році Україна посідала 99–104 місце серед 163 країн світу, у яких здійснювалося дослідження, то у 2009-му з результатом у 2,2 бали Україна вже опинилася на 146–153 місці серед 180 країн, охоплених індексом [16]; у 2010 р. – 2,4 бали (134–143 місце серед 178 країн).

Загалом, як зазначалося раніше, витоки корупції – в негативних рисах людської поведінки, які породжують намагання встановити особливу систему зв'язків та відносин з метою отримання та розподілу незаконних прибутків. Для цього використовуються як прогалини в законодавстві, що провокують стихійну появу нормативно нерегламентованих додаткових видів діяльності, так і прямі порушення існуючих норм і правил. Така система складається незалежно від ступеня розвитку суспільства й економічних стосунків. Щодо інтересів суспільства, то питання полягає лише в масштабах цього явища. За досягненням певного значення рівня корупції, який вимірюється ступенем довіри населення до влади, суспільство фактично позбавляється ефективного управління. Отже, виникає реальна загроза існуванню самого суспільства і боротьба з корупцією вважається одним з пріоритетних завдань великої кількості держав.

1. Robert C. Tilman Emergence of Black-Market Bureaucracy: Administration, Development, and Corruption in the New States / Tilman, Robert C. // Public administration review. – 1968. – № 28 (5 may). – P. 437–444.

2. China and ibn Khaldun; Syed Hussein Alatas, The Sociology of Corruption: The Nature, Function, Causes, and Prevention of Corruption. – Singapore: Times Books, 1980. – 77 p.

3. Аристотель. Собрание сочинений: в 4 т. / Аристотель. – М., 1983. – Т. 4. – 320 с.

4. Памятники римского права. – М.: Зерцало, 1997. – 164 с.

5. Бартошек М. Римское право: определения, понятия, терминология / М. Бартошек. – М.: Политиздат, 1989. – 320 с.

6. Дигесты Юстиниана. – М., 1984. – 292 с.

7. Цицерон Марк Туллий. Диалоги: О государстве; О законах / Марк Туллий Цицерон. – 2-е изд., репр. с 1966. – М., 1994. – 223 с.

8. Монтескье Шарль Луи. Избранные произведения / Шарль Луи Монтескье. – М.: Политиздат, 1955. – 799 с.

9. Б'янкамария Фонтана. Витоки давньої традиції / Фонтана Б'янкамария // Кур'єр ЮНЕСКО. – 1996. – № 8. – С. 8–9.

10. Нурутдинов А.З. Гражданское общество в истории политической мысли Европы: от античности до первой трети XIX века / Азат Закитович Нурутдинов // Международный исторический журнал. – 2000. – № 10. – С. 42–56.

11. Кирпичников А.И. Взятка и коррупция в России / А.И. Кирпичников. – СПб.: Альфа, 1997. – 352 с.

12. Про посилення боротьби з хабарництвом та розкраданням народного добра: закритий лист ЦК КПРС від 29.03.1962 р. // КПРС в резолюціях і рішеннях з'їздів, конференцій і пленумів ЦК. 1898–1971 рр. / за заг. ред. П.М. Федосєєва і К.У. Черненко. – К.: Політвид. України, 1981. – Т. 8: 1959–1965. – 340 с.

13. Словарь иностранных слов. – М.: Русский язык, 1989. – 624 с.

14. Плющ Л. Гласність і період після гласності / Л. Плющ // Кур'єр ЮНЕСКО. – 1996. – № 8 (серпень). – С. 30–32.

15. Законодавство України про боротьбу з корупцією. – Харків, 2006. – 167 с.

16. Индекс сприйняття корупції 2009. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gurt.org.ua/articles/4780/>.

Т.А. Француз-Яковець,
докторант, кандидат юридичних наук
(Інститут держави і права
ім. В.М. Корецького НАН України)

БІКАМЕРАЛЬНІ ПАРЛАМЕНТИ ЯК ЕФЕКТИВНИЙ МЕХАНІЗМ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ

Ефективне функціонування громадянського суспільства забезпечується переважно політичними інститутами, які надають та встановлюють різні форми зв'язку між соціальними групами суспільства, продукують і поширюють ціннісні орієнтації. Досвід західних суспільств свідчить, що національний парламент – це не тільки законодавчий чи представницький орган, але й інституціональний механізм організації та підтримки суспільної думки, напрям можливостей, здатних забезпечити демократичний розвиток, сталість, керованість. Однією із ключових проблем суспільства і влади є вибір інституціональної структури парламенту – бікамерального чи унікамерального. В українських реаліях конфігурація політичної системи, її парламентських конструкцій занадто перевантажена нерепрезентативними групами і коаліціями, де не йдеться про національну консолідацію в ім'я держави та її народу, національну розбудову держави, а привілейована спотворена олігархічним прошарком парламенту корупційна складова, монополія на політичних ринках, законодавча і політична корупція. Ці небезпечні виклики являються сегментами проблем державного розвитку, які можуть створювати підґрунтя в Україні для загрози національної безпеки.

Бікамералізм може розглядатися як варіант впровадження інституціональних балансів стримувань і противаг у системі державної влади, інституційний контрбаланс концентрації олігархічних інтересів, монополізації сфер впливу, комплексної протидії в різних її проявах і напрямках.

Рівень розробки і проблематики вищезгаданої теми в сучасній юридичній і науковій літературі є недостатнім. Загальним недоліком різнобічних практичних публікацій і виступів, наукових розвідок і досліджень є однобокість, заполітизованість, фрагментарність методологічних засад його вивчення. Ці чинники перешкоджають узагальнюючому охопленню цього інституціонального об'єкта в різноманітні і глибинності його осмислення.

Важко в межах наукових тез вичерпно окреслити це питання, але, як свідчить практика європейських парламентів, їх ефективність і демократичність в повсякденному житті, стійкі тенденції довговічності, тривалості, які зберігаються у світовій практиці конструкції парламентаризму, дають нам можливість неупереджено зауважувати, що кількісний

показник бікамералізму чітко відображає тенденцію до їх збільшення. Якщо, наприклад у 2000 році в світі їх нараховувалось 67, то сьогодні ми можемо констатувати 81. Бікамеральні парламенти діють майже у всіх великих за кількістю населенням країнах, крім Індонезії, Китаю, Пакистану, Південної Кореї, Туреччини (в останній структура парламенту впродовж історії країни змінювалась декілька раз). До великих країн світу за кількістю населення відноситься і наша держава. За індексом стабільності економічно розвинених держав світу, найвищими показниками внутрішнього валового продукту із 15 держав світу, де цей показник найвищий і які мають бікамеральні парламенти, тільки дві країни – Китай і Південна Корея – монокамеральні. В Європейському Союзі, в контексті теорії і практики бікамералізму успішно стверджується і реалізується, і навіть в унітарних державах (Австралія, Іспанія, Ірландія, Італія, Польща, Словенія, Румунія, Чехія та інші), а також інших континентах світу. Як демонструють сучасні дослідження в цій галузі, «двопалатну систему захищають від однопалатної на тій підставі, що дві палати є нібито запобіжним клапаном і що концентрація всіх законодавчих повноважень в одному органі не тільки небезпечно, але й нерозсудливо, оскільки двоє очей краще, ніж одне око, і розсудливість вимагає, щоб будь-який процес прийняття рішень контролювався і підтримувався за допомогою «галім» [6, с. 176]. Тут не можна не згадати і відомого українського вченого В. Шаповала: «Перевага двопалатної структури вбачається насамперед у тому, що верхня палата покликана виступати як засіб стримування демократичних аномалій, які можуть проявлятися в нижній палаті» [10, с. 14]. Утримання від поспішних, непродуманих, політично-заангажованих рішень, в яких часто простежується корупційна складова. Реалії сьогодення яскраво свідчать, що такі негативні явища здійснюються в парламенті. Прийнятий Верховною Радою 7 квітня 2011 року Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції», який викликає позитивний резонанс, ще не встиг «попрацювати», але вже окремими групами депутатів є спроби його «ревізувати», звернення до Конституційного Суду України в частині декларування витрат депутатів, членів родини, доходів тощо. Цілком справедливо зазначає відомий юрист Б. Романюк: «Рівень ефективності протидії корупції залишається незадовільним. Як результат – негативні наслідки корупції підривають довіру громадян до держави і владних структур, сприяють «тенізації» економіки, зумовлюють розкрадання національного багатства, зниження міжнародного авторитету держави» [7, с. 10]. На думку автора, дійсно такі негативні явища відбуваються у парламенті, тому що відсутня система ефективного контролю, стримування і протидії. В підтвердження цієї тези справедливо зазначає Ф. Гайек: «Теоретично в умовах бікамеральної структури палати виступають одна щодо одної як експертні установи» [1, с. 101].

Отже, бікамеральні парламенти виконують свої функції краще і якісніше, ніж монокамеральні представницькі установи, забезпечуючи ефективність механізмів стримувань і противаг, як бар'єр протидії корумпованим устроєм, певних олігархічних груп, які, на жаль, проявляють себе в парламенті і не тільки.

Небезпека корупції для демократичного суспільства полягає в тому, що вона практично знищує не лише законодавчу і виконавчу владу, довіру до неї, та відповідні механізми із конструкції побудови демократичних парламентів, а і суспільство загалом. У своїй праці «Дослід історії громадянського суспільства» А. Фергюсон писав, що корупція спотворює не лише можновладців, а й звичайних людей, які стають жорстокими, підлими, готовими у будь-яку мить знехтувати правами інших осіб і прагнути реалізувати свої за будь-яких умов та будь-якою ціною [9, с. 338]. Окреслюючи насамперед ті аспекти проблематики корупції, які безпосередньо пов'язані з функціонуванням законодавчої і виконавчої влади (і не беручи до уваги окремі характеристики корупції як загальносоціального явища, яке виходить за межі тез та нормативно-правового дослідження), необхідно зауважити і наголосити, що за своєю суттю корупція є чинником, який вражає не лише державу та її апарат або законодавчу владу, а й спотворює і руйнує основні принципи та інститути демократичного врядування, демократичного суспільства, політичної системи, загрожуючи основам конституційного ладу.

Починаючи з кінця минулого століття, у багатьох наукових розвідках сфера дослідження феномену корупції значно розширилася. Аналізуючи феномен цього явища, американська дослідниця С. Роуз-Аккерман зазначає, що ця проблема не може бути обмежена лише діяльністю окремих державних службовців чи вищих посадових осіб, оскільки розвиток корупції спричиняє трансформації у всій економічній та політичній системі [8, с. 167-188]. На корупцію в політичних системах та таку її форму, як «політична корупція», вказує П. Кабанов [4, с. 16–22]. На думку автора, слушним і актуальним чинником ефективного механізму протидії корупції є і посилення в цьому напрямі Б. Романюка: «Необхідно звернути увагу і на політичну корупцію. В нашому суспільстві основні проблеми існування, відтворення та стримування (попередження, протидія) політичної корупції досліджується та обговорюється дуже рідко, а вона несе неабияку загрозу суспільству та демократії. Адже політична корупція – явище багатогранне. Воно проявляється у різних видах, формах і політичних процесах, у тому числі у виборчих. У зв'язку з останнім як самостійний вид виділяють корупцію електоральну. Її визначають як систему підкупу як виборців, так і вибраних, у результаті чого державна влада перетворюється на дорогоцінний товар ринкової економіки, який можуть «придбати» тільки особи, що мають доступ до великих матеріальних, фінансових, адміністративних та

інформаційних ресурсів. Вона служить засобом нецивілізованої політичної боротьби» [7, с. 12].

Вплив корупції на функціонування системи державної влади, характеризування її як «корозії влади», підкреслював відомий вчений М. Мельник [2]. У своїй праці «Фактори корупції в Україні» він вказує на політичні, правові, економічні, організаційно-управлінські, ідеологічні, морально-психологічні чинники корупції [3, с. 13–16].

Отже, можемо зазначити, що реалії сьогодення засвідчують поширення ідеї, що адекватне розуміння корупції передбачає її більш широку інтерпретацію, ніж складний соціальний феномен, який виявляється в процесі розвитку майже всіх держав.

Корупція, її тотальні форми в окремих напрямках унеможливають ефективну систему державного управління, її політичних інститутів. Корупція негативно впливає на майбутнє демократії в Україні та реалізацію ідеалів правової держави, побудови ефективних механізмів і конструкції парламентської системи. Кому вигідний політичний безлад, корупція, політично заангажовані рішення, закритість і узурпація, клановість? Як зазначає відомий юрист В. Маляренко, «Двопалатний парламент унеможливорює сконцентрування парламентської влади в руках однієї людини або однієї політичної сили, а також узурпацію влади щодо кадрових питань. Однопалатний парламент, хоч би яким досконалим він був, не в змозі забезпечити справедливий і рівний захист інтересів кожного регіону країни, кожної етнічної меншини, кожного напрямку людської діяльності. Сенат, як правило, й забезпечує цю функцію влади – бути справедливою і рівною до всіх. Сенат у країні – це показник демократії, гарант законності та захищеності, і тому небажання запровадити його означає бажання законсервувати той безлад, який сьогодні є в Україні, оскільки він вигідний певним політичним силам» [5].

Водночас, незважаючи на існування низки заперечень противників бікамералізму, дослідження практики бікамералізму успішних демократичних країн Євросоюзу і більшості економічно розвинених країн світу вказує, що він залежить не тільки від традицій, монархізму, федералізму, унітаризму, а насамперед від прагматизму життя, розвитку демократії, тверезого розрахунку користі для суспільства, його розвитку, побудови економічно сильною успішної держави, де б існували бар'єри корупції, політичному безладу, економічному хаосу, узурпації влади, планово-олігархічним утворенням, які роз'їдають і спотворюють суспільство, реалізуючи свої вузькоспрямовані інтереси. Використовуючи корумповані зв'язки, злочинно нажиті капітали, вони проникають у всі «пори» суспільства, знищують його демократичний фундамент, насаджують недовіру до органів законодавчої і виконавчої влади, використовуючи весь різноманітний арсенал підкупу, шантажу, морального і фізичного знищення.

Якби бікамеральна структура парламенту була неефективна і перешкоджала демократичним засадам успішних розвинутих країн, вони давно б відмовились від бікамералізму.

Отже, підсумовуючи, зауважимо, що доцільним є створення надійних ефективних бікамеральних механізмів стримувань і противаг у системі державної влади, оптимізація діяльності парламенту, створення умов для конструктивного обговорення питань і прийняття політично виважених рішень, досконалого опрацювання законодавчих актів, забезпечення політичної стабільності, уникнення зловживань, найперше корупційної складової, в процесі прийняття рішень з боку однієї палати, контролюючи одна одну, захист прав меншості, збалансування політично протилежних сил у парламенті, що перешкоджає корупції зловживанням владою, свавіллям, покращення законотворчого процесу, завдяки більш тривалій виваженій процедурі прийняття і обговорення проектів, гарантія дотримання конституційних засад розвитку і становлення демократичного суспільства.

1. Гайєк Ф.А. Право, законодавство і свобода. Нове визначення ліберальних принципів справедливості і політичної економії. Т. I-III / Ф.А. Гайєк. – К.: Аквілон-Прес, 2000. – 448 с.

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

3. Мельник М.І. Фактори корупції в Україні / М.І. Мельник // Право України. – 2002. – № 5. – С. 13–16.

4. Кабанов П.А. Политическая коррупция в России: Понятие, сущность, причины, предупреждение / П.А. Кабанов. – Казань: Новое знание, 2004. – 176 с.

5. Маляренко В. Чи веде двопалатний парламент до федералізації держави? // Дзеркало тижня. – 2009. – 05 квітня. – № 12. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dt.ua/POLITICS/chi_vede_dvopalatniy_parlament_do_federalizatsiyi_derzhavi-56592.html.

6. Сарторі Джованні. Порівняльна конституційна інженерія: Дослідження структур, мотивів і результатів: пер. з 2 вид. / Джованні Сарторі. – К.: АртЕк, 2001. – 224 с.

7. Романюк Б.В. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика) / Б.В. Романюк // Протидія корупційним проявам в Україні – початкова потреба сьогодення: науково-практичний журнал. – 2003. – № 7– С. 5–13.

8. Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствие, реформы / С. Роуз-Аккерман; пер с англ. О.А. Алякринского. – М.: Логос, 2003. – 356 с.

9. Фергюсон А. Опыт истории гражданского общества / Адам Фергюсон, И.И. Мюрберг, М.А. Абрамов. – М.: РОССПЭН, 2000. – 391 с.

10. Шаповал В.М. Вищі органи сучасної держави. Порівняльний аналіз / В.М. Шаповал. – К.: Вид. АртЕк, 2001. – С. 176.

О.І. Швед,
*здобувач кафедри теорії
та історії держави і права
(Львівський державний університет
внутрішніх справ)*

ПРОБЛЕМА КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ ОЧИМА ЄВРОПЕЙСЬКИХ МЕДІЙ

Політичні, економічні та соціальні реалії міжнародного життя диктують свої «правила гри» для кожної сучасної держави. Країни світу, незважаючи на такі важливі геополітичні показники, як сприятливе географічне розташування, стабільна ринкова економіка, вдало сформована політична система та розвинуте громадянське суспільство, не може існувати без щоденного моніторингу подій та процесів, які безперервно відбуваються у різних точках земної кулі.

В епоху стрімкого розвитку глобалізаційних процесів держави відчують тісний взаємозв'язок та взаємозалежність. Якщо півстоліття тому уряди країн акцентували увагу в основному на побудові внутрішньодержавної стратегії, то на сучасному етапі як внутрішня, так і зовнішня правова політика прирівнюються за своєю геополітичною значущістю. Формуючи стратегічні орієнтири держави, правляча еліта повинна зважати на правову ситуацію у світі і виробляти свою стратегію спільного існування у глобалізованому просторі, виробляючи основний орієнтир – забезпечення функціонування верховенства права, прав і свобод людини і громадянина, пов'язаних із реалізацією положень Конституції України [1], Декларації про державний суверенітет України [2], норм міжнародного права, ратифікованих Верховною Радою України, а також обраний державою магістральний європейський напрям.

Однак, проблемність реалізації прав і свобод в Україні все ще простежується. І це фіксують не лише аналітики у середині держави, але й зауважують спостерігачі поза її межами. Причому, не тільки на теоретичному зрізі, але й на рівні повсякденної юридичної практики, тобто законотворчої і законодавчої сфери, особливо у галузі запобігання корупції. Тому всі оцінки відповідної діяльності як теоретиками, так і практиками набувають особливої ваги щодо координації дій у реалізації правоохоронних функцій всіх відповідальних інститутів держави у сфері боротьби з корупцією.

Дослідниками філософсько-правових питань, пов'язаних із цією проблематикою, є незначна кількість вітчизняних учених. Зазвичай, це науковці, які вивчали і вивчають процеси державотворення, правотворення та правозастосування: В.А. Бачинін, І.М. Борзенко, О.Г. Данільян, А.П. Заєць, І.І. Кальної, М.І. Козюбра, П.М. Рабінович. Більше здобутків у ділянці комунікативного впливу на всі суспільні процеси життєдіяльності належить зарубіжним дослідникам К. Ясперсу, Ю. Хабермасу, М. ван Хоеку, У. Джеймсу, І. Честнову,

А. Полякову та інших. Проте це лише певною мірою стосується актуалізованої нами проблематики.

Досі залишається поза увагою масштабна ділянка співпраці теоретиків і практиків права та спостерігачів від зарубіжних ЗМІ та ЗМК на процеси державотворення в нашій країні. Важливими постають не лише оцінки, а й змістовно значний пласт наукових та аналітичних публікацій у ЗМІ правників та громадських діячів, що містять конструктивні ідеї державотворення. Їхнє втілення у правотворчості, правореалізації, за умов творчого і критичного осмислення, не лише прийнятне, але й корисне для творчого засвоєння на рівні впровадження реформаційних ідей, особливо те, що стосується методів подолання корупції.

Під час аналізу різножанрових публікацій, у тому числі статей іноземних ЗМК, аналітичних центрів та громадських організацій, що стосуються української тематики, виокремлюється низка питань, які користуються особливою увагою. Одним з таких питань є проблема корупції в Україні, зокрема цей аспект життєдіяльності нашої держави входить до трійки найбільш популярних та обговорюваних «українських» тем у зарубіжній пресі.

Моніторинг закордонних ЗМК щороку проводять провідні українські аналітики та дослідницькі центри. Зокрема, Український центр економічних та політичних досліджень ім. Разумкова (УЦЕПД) в аналітичній публікації «Міжнародний імідж України: міфи та реалії» відображає зовнішньополітичний образ нашої держави на міжнародній арені, у якій зазначається, що уявлення про Україну в світі є досить поверхневими, фрагментарними і, зазвичай, негативними [3].

Проблема корупції у нашій країні є однією із найбільш висвітлюваних. Це свідчить про те, що на міжнародному рівні Україна сприймається як держава, яка уражена корупцією. У публікаціях наголошується на тому, що вказана проблема поширена практично по всій країні як на центральному, так і на місцевому рівнях. Попри те, що дослідження УЦЕПД було опубліковане у 2001 році, висвітлена у ньому інформація, на жаль, є актуальною і сьогодні. Більшість науковців пояснює це тим, що українські владні структури досі не налагодили систематичної інформаційної діяльності задля покращення міжнародного іміджу України.

Щодо самих публікацій в іноземній пресі, то більшість критичних матеріалів, які суттєво переважають над публікаціями позитивного чи нейтрального характеру, віддзеркалюють болючі проблеми України і цілком відповідають дійсності. Такі всесвітньо відомі видання, як: «The Guardian», «The Financial Times», «Economist», «Wall Street Journal», «Central European Economic Review» систематично висвітлюють ситуацію в Україні. У своїх публікаціях вони в основному аналізують проблеми корупції, злочинності та економічних катаклізмів.

Німецька організація «Transparency International», метою якої є боротьба з корупцією на глобальному рівні, щороку складає найавторитетніший рейтинг під назвою «Corruption Perception Index» («Індекс сприйняття корупції»), який фіксує рівень корупції у країнах світу. Згідно з даними 2011 року, Україна посіла 152-у сходинку зі 183 країн за рівнем корупції [4].

Аудиторська компанія британського походження Ernst & Young у дослідженні, яким оцінювався рівень корпоративного шахрайства і корупції в країнах Європи, представленому у тому ж році, визнала Україну однією із найбільш корумпованих країн. У цьому опитуванні взяли участь 2 300 осіб з 25 європейських країн – від працівників великих приватних компаній і до топ-менеджерів. Українська група учасників опитування налічувала 100 осіб, з яких 91% підтвердили, що хабарництво і корупція у нашій державі широко розповсюджені [5]. За цим показником Україна поступається лише Росії (93 %), тоді як в середньому у Європі він становить 62%.

Оцінки політико-правового життя в Україні є досить неоднозначними, проте беззаперечним залишається факт, що вони містять конструктивні ідеї для розбудови правової держави і забезпечення реалізації прав і свобод людини й громадянина. Важко не зауважити оригінальності та конструктивізму багатьох із цих ідей, а також перспективності низки оцінок для реалізації їх на практиці з метою вдосконалення і збагачення теоретичних здобутків права, реалізації проєвропейського курсу нашої держави.

Вищенаведене засвідчує не лише глобальність проблеми корупції в Україні, але й беззаперечну можливість її вирішення та подолання, адже існує досвід наших європейських сусідів, яким вони готові поділитись. До прикладу, в Україні, за умов масштабної корупції, акцент робиться виключно на потребу усунення причин, а не на боротьбу з конкретними проявами. Натомість для правових систем таких розвинутих країн, як Фінляндія, Німеччина чи Данія узагалі не характерно використання у законодавстві терміна «боротьба» – законодавці формують у нормативно-правовому акті принципи попередження правопорушень, які стосуються певної сфери діяльності.

Прикладів неспіввідносності і невідповідності законодавства України та європейських країн, на жаль, не беруть до уваги законотворчі. Чинники успішної протидії корупції вже давно відомі та апробовані міжнародною спільнотою. Це – відкритість влади, прозорість та зрозумілість процедур прийняття державних рішень, дієві механізми контролю за діяльністю державних органів з боку громадянського суспільства, свобода слова, свобода та незалежність засобів масової інформації. Використання європейського досвіду та дотримання таких принципів у діяльності української влади, на основі широкого і всебічного вивчення матеріалів ЗМК, без сумніву, сприятиме подоланню основних проблем та поступальному розвитку нашої держави у політичній, економічній та соціальній сферах.

1. Конституція України. Розділ II. Права, свободи та обов'язки людини і громадянина. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/konst/CONST1.HTM#r2>.

2. Декларація про державний суверенітет України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T005500.html.

3. Міжнародний імідж України: міфи і реалії // Український центр економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.razumkov.org.ua/additional/article_chaly_NSD3_ukr.pdf.

4. Corruption Perceptions Index 2011. [Electronic resource]. – Mode of access: <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>.

5. European fraud survey 2011. [Electronic resource]. – Mode of access: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/European_fraud_survey_2011/\\$FILE/EY%20EUROPEAN%20FRAUD%20SURVEY%202011%20FINAL%20PDF%20050611.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/European_fraud_survey_2011/$FILE/EY%20EUROPEAN%20FRAUD%20SURVEY%202011%20FINAL%20PDF%20050611.pdf).

І.Р. Юрчак,
*здобувач кафедри теорії та історії
держави і права
(Львівський державний
університет внутрішніх справ)*

БОРОТЬБА З КОРУПЦІЄЮ ЯК ОДИН З ОСНОВНИХ ОБОВ'ЯЗКІВ ДЕРЖАВИ

Корупція – не нове явище у нашій державі. Її появу сміливо можна відстежувати з часів отримання Україною незалежності. Адже на зміну одній системі, а саме радянському союзові, приходить інша, при цьому, з огляду на ситуацію у суспільстві та впорядкування відносин у ньому, не завжди прихід нового викорінює старе. Адже під час переміни влади відбувається своєрідне захоплення території, повноважень, чинників впливу на суспільство. Усі бажають, скориставшись ситуацією, опинитись біля керма, яке здійснює управління цією системою. У зв'язку з цим з'являються відповідні рівні здійснення державної влади, а одночасно і рівні виникнення корупції. Проблема полягає також і в тому, що Україна на етапі формування своєї державності наділила свій державний апарат управління своєрідною монополізацією повноважень, чим суттєво відсторонила громадян від здійснення такого управління, тобто те, що могла б вирішити відповідна територіальна громада, одноособово вирішує один державний службовець. Отже, виникає відповідний інтерес у громадян, а у державного службовця – надані державою можливості для задоволення такого інтересу. Особа, будучи державним службовцем, це розуміє. Вона знає, чим і якою мірою наділила її держава. Це автоматично створює поле для маневру, а саме – надає варіанти для використання таких можливостей або ж утримання від них.

Відтак, поле для корупції створює сама держава. Вона і повинна викорінювати її одночасно із упорядкуванням певних правових відносин. А саме під час прийняття закону держава зобов'язана заздалегідь прорахувати, як такими правовими нормами можуть зловживати. Тобто першим обов'язком

держави є відстежування процесу втілення правової норми у життя за допомогою державно-владного апарату управління.

Рекомендації у зв'язку із вищесказаним можуть бути такі: обмежити взаємопов'язаність громадян та державних службовців, створивши систему незалежного контролю за реалізацією такого зв'язку. Державний службовець не повинен бути державою, що здійснює організацію політичної влади, а зобов'язаний залишатися лише її представником, що лиш доведе до відома громадянам волю держави, а не визначить її.

Суттєво на розвиток корупції впливає неоправдане розширення штату державно-владного апарату. Функції держави, проаналізувавши нормативно-правові норми, можна чітко окреслити, а от визначити державний апарат, що ці функції забезпечує та реалізує, доволі складно. Громадяни не завжди розуміють, у чому цільове призначення того чи іншого державного органу, а от під час вирішення конкретного питання зобов'язані до нього звертатись. Це, своєю чергою, розширює повноваження державних органів та призводить до того, що одне і те ж питання вирішується вагомо кількісним складом людей, що автоматично позбавляє ситуацію належного державного контролю, адже за такого порядку складно визначити відповідальну особу.

Це, звичайно ж, призводить до підвищення рівня корупції, адже держава повинна розуміти, що кожне надане нею повноваження – це ресурс, що дозволяє ним маніпулювати. Зокрема, К. Бондаренко зауважує, що під час обговорювання питань корупції в основному акцентується на корупції політичній та корупції в державних структурах та судах. «Якщо сформувати своєрідну шкалу корумпованості державних структур – на основі даних ЗМІ – то отримаємо наступну картину: судові структури, Державтоінспекція, міліція, Державна митна служба, Податкова адміністрація, органи дозвільної системи, заклади охорони здоров'я, заклади освіти, органи місцевого самоуправління, та Управління по боротьбі з надзвичайними ситуаціями», – зазначив керівник Інституту Української Політики [1].

Для прикладу боротьби із корупцією наведемо досвід Грузії, якій за останніх 6 років удалося піднятися з дна рейтингу Всесвітнього банку з простоти ведення бізнесу до 11-го місця у 2009 році. Кількість державних ліцензій, які треба було отримати в Грузії для початку будь-якого виду економічної діяльності, зменшилася увосьмеро. Кількість податків – з 22-ох до шести. Тобто зменшилася кількість вимог, які Грузія як держава ставила перед своїми громадянами, а відповідно і зменшилась кількість державних службовців, які виконання таких вимог контролювали.

Отже, зменшення кількості державно-владного апарату – неодмінна передумова боротьби із корупцією. Адже це допоможе автоматично зменшити коло суб'єктів для її реалізації. Влучно з цього приводу висловився екс-міністр економіки Грузії Кахи Бендукідзе у інтерв'ю, яке він дав для молдавської служби радіо «Свобода», зауваживши: «Где возникает коррупция? Коррупция возникает там, где человек должен идти на поклон к государственному аппарату, чтобы просить».

Просить самое разное: что-то зарегистрировать, получить какую-то справку или разрешение. Чем меньше будет таких мест, тем меньше будет коррупции. Коррупция развивается, ее нельзя один раз излечить и больше никогда не заболеть, борьба с ней должна быть непрерывной. Что очень важно – был настрой всего грузинского общества: коррупция мешает всем жить и это никуда не годится» [2].

Отже, як бачимо, боротьба з корупцією має бути реальною, дії щодо боротьби із нею повинні бути конкретними, а не красномовно прописані на папері. Обов'язок держави – накреслити конкретний план боротьби, контроль за яким здійснюватиме незалежний орган, який буде підзвітний Главі нашої держави, а також європейській правовій спільноті.

Зазначимо, що створення спеціального антикорупційного органу є однією з вимог плану дій (ПД) візової лібералізації з Євросоюзом, наданого Києву на саміті Україна-ЄС 22 листопада минулого року. Зокрема, цей документ визначає обов'язок України – «ухвалити законодавство про запобігання та боротьбу з корупцією і створити єдиний та незалежний антикорупційний орган» [3].

Це зобов'язання Україна мала виконати у межах 1-ї фази ПД, яке українська влада неодноразово обіцяла завершити до грудневого саміту Україна-ЄС ще минулого року, але, як бачимо, це питання досі залишається невирішеним у повному обсязі.

Тому громадяни повинні взяти ініціативу у свої руки, виявивши високі стандарти свідомої громадянської поведінки, застосувавши ефективні засоби соціального контролю за державними службовцями та їх діяльністю. Більше того, громадяни зобов'язані подбати також і про те, щоб досягти від влади збільшення кількості місцевих референдумів, тобто розширення сфери питань, які може самостійно вирішувати конкретна територіальна громада, з огляду на потреби та особливості місцевості. Місцеві референдуми повинні стати постійно-періодичним явищем, яке допоможе здійснювати контроль над ситуацією в державі та триматиме у своєрідному тонусі тих, кого держава та громадяни покликали виконувати її основні функції.

Отже, підсумовуючи, зазначимо, що головна ідея антикорупційної політики України має полягати в «прагненні мінімізувати або виключити умови, що створюють як стимул, так і можливість особи, держави до здійснення корумпованих дій».

1. Бондаренко К. Боротьба з корупцією потребує серйозних підходів, які іноді викликають звинувачення у недемократичності / К. Бондаренко. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uapolicy.org/uk/article/123/>.

2. Грузинський досвід боротьби з корупцією – ліквідація державного апарату. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://texty.org.ua/pg/article/solodko/read/11257/?a_srt=&a_offset=1106.

3. Про Національний план з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України: Указ Президента України від 22.04.2011 р. № 494/2011.

С.В. Якімова,
доцент кафедри кримінального права та кримінології,
кандидат юридичних наук, доцент
(Львівський державний університет
внутрішніх справ)

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ В УКРАЇНІ

Прийняття пакету антикорупційного законодавства є важливим кроком на шляху до виконання Україною взятих міжнародних зобов'язань щодо забезпечення ефективної протидії проявам корупції в нашій державі. У зв'язку з цим відбулися кардинальні зміни у розумінні механізму вчинення корупційного правопорушення. Так, відтепер корупцією визнається не лише використання наданих особі службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, але й обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди такій особі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей [1]. Отже, у корупційному правопорушенні розглядаються дві сторони: 1 – особа, яка всупереч законодавству використовує надані їй службові повноваження та пов'язані з цим можливості; 2 – особа, яка схиляє іншу особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей. Такий підхід забезпечує комплексну розробку заходів запобігання проявам корупції та якомога ширше виявлення, усунення чи послаблення дії факторів, які сприяють чи можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень (корупціогенні фактори).

Однак, **чимало корупціогенних факторів закладено ще на рівні законодавства**, коли нормативно-правова конструкція (окремого нормативного припису чи їх сукупності) самостійно чи у взаємодії з іншими нормами створюють ризик вчинення корупційних правопорушень. Надалі така ситуація істотно ускладнює забезпечення ефективної протидії корупційним правопорушенням. У зв'язку з цим у чинному законодавстві України передбачена необхідність проведення антикорупційної експертизи. Так, у ст. 15 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» зазначається, що антикорупційна експертиза проводиться з метою виявлення у проектах нормативно-правових актів норм, що можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень і розроблення рекомендацій стосовно їх усунення [1]. Отже, **залишається неврегульованим питання щодо чинних нормативно-правих актів зважаючи на те, що вони також можуть містити корупційні ризики.**

Якщо ж припустити, що так звані «корупціогенні» норми у чинних нормативних актах будуть усуватися поступово, в ході з'ясування їх взаємодії з проектами нормативно-правих актів, щодо яких буде обов'язкова антикорупційна експертиза, то такий процес буде не лише довготривалим, але й непослідовним, недостатньо ефективним й, зокрема, через **ризик неповноти виявлення системних взаємозв'язків у механізмі нормативно-правового регулювання**. До того ж нормативно-правові норми взаємодіють не лише між собою. В особливий спосіб вони впливають на широкий спектр суспільних відносин, тим самим визначаючи соціальну ефективність нормативного акта, яка, вочевидь, залежить не лише від досконалості норми. **Еталоном оцінки соціальної ефективності правової норми є не лише відповідність поведінки цій нормі (юридична ефективність), але й більш віддалені соціальні наслідки реалізації цієї правової норми**. Як справедливо зазначається А.П. Закалюком, у соціальній оцінці якості нормативно-правового акта доцільно виділяти кримінологічну складову, яка пов'язана з уявленням про відповідність нормативного акта об'єктивній реальності. У нормативному акті мають враховуватися чинні та прогнозовані у регульованій сфері фактори не лише криміногенного, але й антикриміногенного характеру, а також можливість усунення (нейтралізації) криміногенних факторів, посилення дії антикриміногенних у зв'язку з реалізацією нормативного акта [2, с. 69–70]. Все це засвідчує, що **антикорупційна експертиза – це насамперед діяльність експертів у галузі кримінологічного прогнозування й, зокрема, щодо криміногенних та антикриміногенних факторів злочинності; це вид наукової й кримінологічної експертизи**. Водночас на рівні закону статус антикорупційної експертизи не визначено. Натомість у методології її проведення зазначено, що це складова правової експертизи. За своєю сутністю з'ясування ефективності проекту нормативно-правового акта в ході проведення антикорупційної експертизи, як юридичної експертизи, в основному зводиться лише до досконалості норми, тобто її здатності забезпечити відповідність поведінки суб'єктів, яким вона адресована, тому зразку поведінки, що передбачено в нормі. Отже, **соціальна оцінка ефективності проекту нормативно-правового акта підміняється юридичною оцінкою його якості**, що не сприяє всебічному виявленню та усуненню корупціогенних факторів, не стимулює дію антикорупціогенних факторів на нормативно-правовому рівні регулювання конкретних суспільних відносин.

У положеннях методології проведення антикорупційної експертизи не передбачено жодних спеціальних вимог щодо осіб, які в якості експертів уповноважені її здійснювати. Відтак не висувається жодних вимог щодо наявності фахових професійних знань, компетентності у галузі прогнозування зміни кримінологічної ситуації у зв'язку з прийняттям нормативно-правового акта, практичного досвіду у провадженні правоохоронної чи організаційно-управлінської діяльності, що є предметом регулю-

вання проекту. Це, безперечно, не забезпечує належну якість результатів антикорупційної експертизи.

Окремо варто зауважити, що у ст. 15 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» зазначається «... обов'язковій антикорупційній експертизі підлягають проекти законів України, актів Президента України, інших нормативно-правових актів, що розробляються Кабінетом Міністрів України, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади» [1]. У методології міститься певною мірою суперечливе положення, що антикорупційній експертизі підлягають не на всі нормативно-правові акти вищезгаданих суб'єктів, а лише на ті, які стосуються: 1) прав та свобод людини і громадянина; 2) повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 3) надання адміністративних послуг; 4) розподілу та витрачання коштів Державного бюджету та місцевих бюджетів; 5) конкурсних (тендерних) процедур; 6) інших питань, що можуть призвести до протиправного отримання благ, послуг, пільг або інших переваг матеріального та/або нематеріального характеру [3]. Натомість нормативно-правові акти в так званих «особливих сферах виконання повноважень органів державної влади», й, зокрема, законодавчій, судовій, правоохоронній, які, в переважній кількості держав, відносяться до переліку найбільш корумпованих [4], у чинному законодавстві України не віднесено до пріоритетних напрямків.

Окреме застереження виникає щодо наявності у положеннях методології проведення антикорупційної експертизи нормативно-правих актів суперечливого положення, що в цілях проведення антикорупційної експертизи поняття корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, вживається у значенні, наведеному в Законі України «Про боротьбу з корупцією» [3]. Отже, в проектах нормативно-правових актів є лише ті положення, які сприяють або можуть сприяти вчиненню: а) незаконного одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій матеріальних благ: послуг, пільг або інших переваг, у тому числі прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх фактичної (дійсної) вартості; б) одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням пільг чи переваг, непередбачених чинним законодавством [5]. **Положення методології базуються на понятті корупційних правопорушень, що за обсягом та змістом не охоплює низку діянь, які відповідно до чинного національного законодавства та міжнародних правових актів визнаються корупційними.** Отже, неповнота виявлення корупціогенних факторів у проекті нормативно-правового акта сформована ще на вихідному етапі проведення антикорупційної експертизи.

Підбиваючи підсумок, доцільно відзначити, що, попри наявність окремих застережень щодо недоліків нормативно-правової регламентації антикорупційної експертизи, її запровадження в Україні розвиває нові перспективи для удосконалення запобігання корупції на ранніх стадіях. Для ефективнішої реалізації, антикорупційна експертиза має стати більш фаховою, науковою та ретельніше регламентуватися на рівні закону.

1. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 7 квітня 2011 року // Офіційний вісник України. – 2011. – № 44. – Ст. 1764.

2. Закалюк А.П. Методологічні проблеми підвищення якості законотворення в Україні засобами науково-кримінологічної експертизи / А.П. акалюк // Вісник Академії правових наук України. – 1996. – № 7. – С. 68–77.

3. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів: Наказ Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 № 1380/5 зі змінами від 30 вересня 2011 Наказ Міністерства юстиції № 3099/5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/>

4. Основы законодательства об антикоррупционной политике: модельный закон, принят на двадцать втором пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (Постановление № 22–15 от 15 ноября 2003 года). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/>

5. Протидія корупційній злочинності в Україні: навч. посібник / Ю.І. Дмитрик, Д.І. Йосифович, І.В. Красницький, С.М. Мельник, Є.В. Пряхін, С.В. Якимова; за заг. ред. І.В. Красницького. – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2010. – С. 19–20.

О.Д. Ярошенко,

аспірант

кафедри кримінального права та кримінології

(Київський національний університет

імені Тараса Шевченка)

**ОСОБЛИВОСТІ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ
У НАЦІОНАЛЬНЕ КРИМІНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО
СТАНДАРТІВ КРИМІНАЛЬНОЇ КОНВЕНЦІЇ
ПРО БОРТЬБУ З КОРУПЦІЄЮ
ЩОДО КРИМІНАЛІЗАЦІЇ «АКТИВНОГО ПІДКУПУ»**

Актуальність теми дослідження зумовлена змінами у кримінальному законодавстві, які були внесені Законом України № 3207-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні

правопорушення» від 7 квітня 2011 року, зокрема у розділ XVII Особливої частини Кримінального кодексу України «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг».

Аналізу стану реформування вітчизняного антикорупційного законодавства, зокрема кримінального, науковцями приділяється достатньо уваги, ці питання розглядаються у публікаціях П.П. Андрушка [1, с. 6–7; 2, с. 6–7], Л.П. Брич, Д. Крупки, М.І. Мельника, М.І. Хавронюка [3, с. 6].

Однією зі змін, які були внесені законодавцем у кримінальний закон, є викладення у новій редакції ст. 369 КК, яку доповнено такою формою корупційної поведінки, як «пропозиція хабара» (ч. 1 ст. 369 КК). Доповнення КК України окремим складом злочину «пропозиція хабара» обумовлено виконанням українським законодавцем зобов'язань перед Радою Європи, взятих ним у зв'язку з ратифікацією Верховною Радою України 18 жовтня 2006 року антикорупційних конвенцій – узгодження положень національного кримінального закону щодо криміналізації корупційних діянь, у тому числі так званого «активного підкупу» посадової особи, зі стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією Ради Європи (Страсбург, 27 січня 1999 року). Тобто у національне кримінальне законодавство частково імплементовано положення, що містяться у Кримінальній конвенції про боротьбу з корупцією Ради Європи щодо встановлення кримінальної відповідальності (визнання злочином у національному законодавстві) за такий вияв активного підкупу, як пропозицію посадовій особі надати їй будь-яку неправомірну перевагу.

Зазначимо, що Верховна Рада України ратифікувала названу Конвенцію без будь-яких заяв чи застережень, на чому акцентується увага в Оціночному звіті щодо України Інкримінації (ETS 173 і 191 GPC 2) (Тема 1), затвердженому GRECO на 52-му Пленарному засіданні (Страсбург, 17–21 жовтня 2011 року), що був оприлюднений у листопаді 2011 року на офіційному сайті Міністерства юстиції України, в якому GRECO рекомендує Україні продовжити реформування національного антикорупційного законодавства в аспекті узгодження його зі стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією Ради Європи.

Імплементация в КК України рекомендацій, що містяться в Кримінальній конвенції про боротьбу з корупцією щодо встановлення кримінальної відповідальності (визнання злочином в національному законодавстві) за такий вияв активного підкупу, як пропозиція посадовій особі надати їй будь-яку неправомірну перевагу, є узгодженням національного кримінального законодавства зі стандартами Конвенції.

Згідно з положеннями, що містяться у Кримінальній конвенції про боротьбу з корупцією (ETS 173) щодо криміналізації хабарництва у публічному секторі (ст. 2 «Дача хабара національним державним посадовим особам») та приватному секторі (ст. 7 «Дача хабара у приватному секторі») [4], Конвенція

імперативно рекомендує визнавати злочинами такі форми поведінки, як *обіцянку, пропонування чи дачу* (виділено нами – О.Я.) неправомірної переваги посадовим особам за вчинення цією особою будь-яких дій чи бездіяльності під час виконання своїх службових обов'язків. Аналогічні за змістом положення містяться і у Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року (ст. 15 Конвенції «Підкуп національних державних посадових осіб» та ст. 21 «Підкуп у приватному секторі») [5].

Під так званим активним підкупом (активне хабарництво) у Кримінальній конвенції про боротьбу з корупцією Ради Європи мається на увазі *обіцяння (обіцянка), пропонування чи надання (дача)* (виділено нами – О. Я.) особисто або через посередників, будь-якої неправомірної переваги особам, яких зазначеними Конвенціями рекомендується визнати суб'єктами злочину «пасивний підкуп» (одержання будь-якої неправомірної переваги).

Таким чином, з позиції узгодження положень вітчизняного антикорупційного законодавства, у тому числі кримінального, з міжнародними стандартами у сфері протидії корупції, перш за все з нормами і стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією Ради Європи, слід констатувати, що Україна, не зробивши у Законі про ратифікацію Конвенції від 18 жовтня 2006 року жодних заяв чи застережень щодо застосування її положень (стандартів), зобов'язана передбачити у національному кримінальному законі як окремий (самостійний) склад злочину «обіцяння або пропонування хабара» державній посадовій особі. Однак зазначена рекомендація імплементована у Кримінальний кодекс України лише частково – встановлена кримінальна відповідальність лише за пропонування (пропозицію) хабара, але не встановлена відповідальність за його обіцяння.

Водночас, у ч. 1 ст. 368³ КК законодавцем встановлена відповідальність не лише за пропозицію або надання, а й за передачу службовій особі юридичної особи приватного права неправомірної вигоди, однак відповідальності за обіцяння надати неправомірну вигоду зазначеній особі не передбачено. Аналогічні форми корупційної поведінки передбачені у ч. 1 ст. 368⁴ КК «Підкуп особи, яка надає публічні послуги».

З огляду на зазначене, слід констатувати, що Україна лише частково виконала взяті на себе зобов'язання перед Радою Європи щодо криміналізації так званого активного підкупу – статтею 369 КК криміналізовано лише пропозицію та давання хабара, але не передбачено відповідальності за обіцянку хабара.

На це звертає увагу і GRECO (Група держав проти корупції) у згаданому Оціночному звіті щодо України Інкрімінації (ETS 173 і 191 GPC 2) (Тема 1), у якому, зокрема, вказується, що у кримінальне законодавство України імплементовані не всі імперативні положення Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією щодо криміналізації різних форм корупційної поведінки. GRECO рекомендує, зокрема, *доповнити положення Кримінального кодексу в*

частині, що стосується активного та пасивного хабарництва та зловживання впливом такими ознаками (формами діяння) як «обіцянка» та «витребування» вигоди та «прийняття пропозиції чи обіцянки».

Зважаючи на викладені у звіті положення, а також на ту обставину, що Україна ратифікувала Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією Ради Європи без будь-яких заяв чи застережень, оскільки положення, що містяться у ст. 2 та ст. 3 цієї Конвенції є імперативними, їх зміст не може бути звужений вітчизняним законодавством.

У зв'язку з цим необхідно, очевидно, внести зміни до Кримінального Кодексу України, зокрема, передбачити в ч. 1 ст. 368 КК відповідальність за такі форми корупційної поведінки, як «прийняття обіцянки або пропозиції хабара», а в ч. 3 ст. 368³ КК та в ч. 3 ст. 368⁴ КК – за «прийняття обіцянки або пропозиції неправомірної вигоди». Також необхідно в ч. 1 ст. 368³ КК та в ч. 1 ст. 368⁴ КК передбачити відповідальність за «обіцянку неправомірної вигоди», а в ч. 1 ст. 369 КК – за «обіцянку хабара».

1. Андрушко П.П. Чи є шанси подолати корупцію? / П.П. Андрушко // Юридичний вісник України. – 2011. – № 8. – 19–25 лютого. – С. 6–7.

2. Андрушко П.П. Чи є шанси подолати корупцію? / П.П. Андрушко // Юридичний вісник України. – 2011. – № 9. – 26 лютого – 4 березня. – С. 6–7.

3. Хавронюк М. Дивна боротьба / М. Хавронюк, Т. Якімець // Дзеркало тижня. – 2011. – № 14. – 16 квітня. – С. 6.

4. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією Ради Європи (Страсбург, 27 січня 1999 року) // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 50. – Ст. 496.

5. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (31 жовтня 2003 року) // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 50. – Ст. 497.

Nenad Radovic,

(Academy of criminalistic and police studies),

Slavisa Vukovic,

(Academy of criminalistic and police studies),

Zoran Djurdjevic,

(Academy of criminalistic and police studies)

THE IMPORTANCE OF PREVENTIVE MEASURES AGAINST CORRUPTION

Historically, all forms of government (regardless of the fact that some are more democratic than others and some are more etatistic than others) lived with higher or

lower level of corruption. Nowadays, there is almost no field which is not influenced, directly or indirectly, by corruption: (Milosevic, G. Kulic, 2011: 22–23).

Etymologically the word «corruption» comes from the Latin verb *corruptio* which means to breaking, spoiling, corrupting, seducing, bribery (Vujaklija M, 1997: 456).

When we speak about corruption it is important to mention that there is neither in theory nor in practice a unique definition. Numerous international documents as well as some countries gave their definitions of this occurrence. In relation to that we can come across some definitions which we can consider to describe the term of corruption in most suitable way.

Vito Tanzi offered one of the most encompassing definitions. According to him corruption exists only if there is intentional non-compliance with the arm's-length principle aimed at deriving some advantage for oneself or for related individuals from this behavior (Tanzi. 2010:10).

Measures and steps taken against corruption have been focused on improvement of legislative and institutional framework. Instability of the political situation and dissatisfaction of the citizens with the speed and quality of the changes of the life conditions represent the factors which make implementing of the anti-corruption measures even harder. According to the statistical data for 2000-2003 period, criminal offences with the element of corruption make 4-5% of the all criminal offences. 15 % of these offences got a decision of convicting. According to data one can get an impression that all these offences have a 'dark figure of crime' (National anti-corruption strategy, 2005:5)

Problems in processing corruption cases occur because of the fact that those who are accused are not antisocial subjects from criminal underground but those who are the members of the members of the middle and upper class of society(R, Klitgaard, 1998).

Preventive measures against corruption include the facts about security factors based on the study of the organized crime, terrorism, corruption and other sophisticated forms of crime. In the field of fighting corruptions it is necessary to include government institutions and agencies, local community and individuals. Preventive measures that can include all these subjects are: increased level of transparency, checking and control; encouraging and inciting the competitive market and break the monopoly; informing general public/citizens; creating compatible economic and social politics; simplifying and greater clarity of different procedures; control of the financial transactions; encouraging of the transparency and competitiveness in political processes; introducing freedom of press and independent media.

In the field of fighting corruption one should bear in mind that corruption is primarily inefficient functioning of the institutions of the system, and even the whole judiciary system. Therefore the fight against corruption should represent the fight for autonomous, independent, better and efficient institutions and there should be

thorough reform of many institutions of the system which are functioning at the moment. Beside that judiciary independence and public prosecution also represents strong defense against corruption, by applying rule of law and efficient carrying out all the laws and principles into practice (Vukovic, S. 2003:19)

Traces, objects and other facts which are to be found during crime investigating of the corruptive offences are very important facts, which provide efficient criminal proceedings, and finally pronouncing the verdict. During the crime investigation, in the beginning, usually a lot of important physical and personal evidence with strong capacity is provided. However, later, during the process, the evidence gets lost under 'suspicious circumstances' and then the question arises-'Why does this happen?' Basically, we think that this happens because of the unprofessional gathering and keeping of the evidence, and especially because of the unprofessional procedure of 'asservation' (securing) the evidence, which is even more important than the finding itself. It is necessary to pay attention to the problem of losing and destroying the evidence. Taking care and securing of the evidence is basically forensic matter but it is also the matter of criminal proceedings and evidence processing. Emphasis is on personal evidence which can be very promising in the first part of investigation, but in the end everything becomes mockery and farce of the criminal proceedings (Matijevic, M. Jovanic, V. 2009:283) (e.g. the statement of the judge in the case of so called Kragujevacka afera)

*Preventive measures in the law on the anti-corruption
(The Republic of Serbia)*

The United Nations 2003 Convention against Corruption regulates a great number of measures which aim to prevent corruption. It also obliges countries to implement efficient policy and detailed range of anti corruption measures in order to prevent corruption, to promote law enforcement, international and cooperation, asset recovery, to regularly assess the regulations. Countries are expected to establish one or more agencies for fighting corruption, control and coordination of policy implementing, and also improving and widening knowledge against corruption. The Republic of Serbia enacted a law about the Anti-corruption Agency¹ in 2008. Besides regulating establishing of the agency it also deals with the questions important for the work of the Agency against corruption. This Law regulates numerous measures for preventing corruption. Among these measures great attention is paid to preventing conflict of interests of public officials.

Measures for preventing conflict of interests of officials are basically represented by a number of bans and duties of public officials. Primarily, a public official is banned from subordinating the public interest to private interest, and an official must not use

¹ ANTI-CORRUPTION AGENCY ACT «Official Gazette of the Republic of Serbia», No. 97/2008 and No. 53/2010

public office to acquire any benefit or advantage for himself or any associated person. Concerning all this an official is banned from:

1) holding more than one public office unless allowed by law or by general act made by the Director of the Agency or with the approval of the Agency. An official elected to public office directly by citizens may hold other public offices to which he is elected by citizens only if it is allowed by the Constitution;

2) performing a function in political party and participating in its activities if this shall diminish efficient work in the public office or that such engagement is prohibited by law

3) using public resources and public meetings that he attends in capacity of official promotion of any political parties (except in case of using public resources for personal security if use of such resources is governed by relevant regulations or decision of the services tasked with security of officials);

4) performing other jobs or engagements during his tenure in public office that require full-time working hours or full time employment(except in case of being engaged in research, educational, cultural, humanitarian and sports activities as long as it does not compromise impartial discharge of public office or has an approval of the Agency or it is approved by the general act of the Director of the Agency);

5) establishing a commercial company or public service, or commencing engagement in private occupation, in terms of the law governing entrepreneurship if the public office of an official requires full time work or permanent engagement;

6) holding management, supervisory or representation office in a private capital company or other private legal entity (except holding a post in bodies of professional associations; an official may be a member of bodies of other associations if the Agency does not determine conflict of interest, but may not receive reimbursement or gifts, except travel and other costs)

7) influencing exercising of rights and duties in the commercial company through the person to whom the managing rights have been transferred. The official is entitled only to receive information on business operations of the commercial company (an official owning up to 3% share in a company is not required to transfer his/her managing rights to another legal entity);

8) taking employment or establishing business cooperation with a legal entity, entrepreneur or international organization engaged in activity relating to the office the official held during the period of two years after termination of the public office(except under approval of the Agency or should the Agency fail to pass a decision specified in within the deadline or if this official is elected to public office directly by citizens);

9) accepting gifts in connection with discharge of a public office, except for protocol or other appropriate gifts, however, even in such cases the gift may not be in money or securities;

10) retaining an appropriate gift whose value exceeds 5% of the average monthly net salary in the Republic of Serbia or appropriate gifts received during a

calendar year whose aggregate value exceeds one average net salary in the Republic of Serbia.

It is of greatest importance that all the data about officials is public. The information on salary and other entitlements received by the official from the budget and other public sources and information on the public functions he or she discharges is public. The information concerning the official's property is also public (ownership right on real property in the country of residence or abroad, without specifying the address of such property; ownership right on a vehicle, without specifying the registration number; savings deposit, without specifying the bank and account number; right to use a flat for official purposes. Public information is also information about the property of an official if it is public in accordance with other regulations, as well as other information that may be disclosed with the consent of the official or spouse or common-law partner.) The Agency checks as mandatory the accuracy of information in the Report pursuant to the annual verification schedule for a certain number and category of officials and the citizens can find all the information on the Agency's webpage.

Prevention of the corruption in public office in the Republic of Serbia is represented in two major key activities. The first one is about public officials and the bans and duties which are regulated by the anti-corruption agency act in order to prevent the conflict of interests. These bans or limitations are here to prevent performing other jobs and functions in private sector; to prevent performing a function in a political party; and also they are her to prevent accepting gifts. On the hand, beyond these areas there are rules about publishing information on salary and other assets. Measures that may be pronounced against an official due to a violation of this Act are caution and public announcement of recommendation for dismissal. An official who fails to report property to the Agency or gives false information about the property, with an intention of concealing facts may be fined or punished with imprisonment because that is criminal offence. The other group of preventive activities represents adoption and implementation of Integrity Plan. The agency will also supervise implementation of the Strategy, Action Plan and sector action plans, cooperation with the subjects and coordination of the actions in this area, analyses of corruption, media taking initiative in adopting and implementing act that are relevant for prevention of corruption. The Agency may participate in corruption-related training programmes.

1. Агенција за борбу против корупције Републике Србије (2011). Годишњи извештај о раду Агенције за борбу против корупције за 2010. годину. – Београд: Агенција за борбу против корупције.

2. Вуковић С. Корупција и владавина права / С. Вуковић. – Београд, 2003.

3. Вујаклија М. Лексикон страних речи и израза / М. Вујаклија. – Београд, 1996/97.

4. Klitgaard R. International Cooperation Against Corruption, Finance & Development/March 1998.

5. Матијевић М., Јованић, В., Немогућности обезбеђења доказа код корумптивних кривичних дела, Корупција и прање новца, Интернационална асоцијација криминалиста, Бања Лука, Сарајево, 2009.

6. Милошевић, Г., Кулић, М., Корупција и макроекономска кретања у Србији, тематски зборник, Корупција у јавној управи, Криминалистичко полицијска академија, Београд, 2011.

7. Sandholtz, W, W.Koetzle., Accounting for corruption, :economic structure, democracy, and trade, International Studies Quarterly, br.44.

8. Tanci, V., Corruption, Arms-Lenght Relationships, and Markets, 1995. CLDS, Корупција у Србији, Београд, 2001.

9. Закон о Агенцији за борбу против корупције. Службени гласник Републике Србије, бр. 97/2008 и 53/2010

Dragan Randjelović,

*vanredni profesor iz oblasti Informacionih tehnologija
(Kriminalističko-policijska akademija,
Beograd, Srbija)*

Brankica Popović,

*docent iz oblasti Informacionih tehnologija
(Kriminalističko-policijska akademija,
Beograd, Srbija)*

PRIMENA ALATA VIZUALNE ANALITIKE U REŠAVANJU POJAVA KORUPCIJE I PRANJA NOVCA KAO KOMPONENATA VISOKOTEHNOLOŠKOG KRIMINALA

Dela korupcija i pranja novca, u vidu koncentričnih krugova, prelivaju se sa viših na niže nivoe političkog odlučivanja, obuhvatajući čitave društvene slojeve. Postoji mnoštvo uzroka korupcije čiji se pojavni oblici mogu različito manifestovati odnosno ispoljavati. Nelegalno stečen novac kriminalci troše i investiraju na različite načine koji se mogu podeliti u četiri grupe [1]-[2]:

1. Trošenje nelegalno stečene dobiti kupovinom robe i ulažući sredstva u ugostiteljstvo i hotelijerstvo;

2. Investiranje «prljavog» novca u uslužne delatnosti, a da bi ovakve novčane transakcije bile stručno obavljene kriminalci angažuju advokate i podmićuju bankarsko osoblje;

3. Kriminalci sebi i svojoj porodici, uložnim investicijama, koje su nelegalno ostvarili, obezbeđuju visok društveni status stičući tako mogućnost da se udruže sa političarima i imaju uticaj na zakonodavnu aktivnost koju prilagođavaju svojim interesima;

4. Kriminalci imaju «svoje» političare koje plaćaju i tako učestvuju u političkom životu zemlje obezbeđujući svoje interese na najvišem društvenom nivou.

Kada je u pitanju oblast finansija, kriminalna aktivnost se ne bi mogla ostvariti bez korišćenja kompjuterske tehnologije, naročito kod dela kod kojih je uslov obrada velikog broja informacija u kratkom periodu. Kompjuter se pokazao kao pogodno sredstvo kojim se mogu izvršiti najraznovrsnija i najsloženija krivična dela, kao što su: pljačke, pronevere, finansijske malverzacije, špijunaža, terorizam, kao i svi oblici zloupotreba. Sve ovo ukazuje na jedan noviji (savremeniji) oblik vršenja krivičnih dela koji karakterišu svojstva velike dinamike i posebnih formi pojava oblika i vidova ispoljavanja, a to je visokotehnološki kriminal. To je posledica činjenice da se radi o novim tehnologijama, koje se stalno i ubrzano usavršavaju, sa višestrukim mogućnostima legalne primene ali i zloupotrebe. Razvoj kompjuterske tehnologije i brzina širenja njene primene svakodnevno otkrivaju nove mogućnosti za zloupotrebu. U današnje vreme tehnološki podržane globalizacije sa akcentom na upotrebu informaciono-komunikacionih tehnologija (ICT), primena alata vizuelizacije kao metode kriminalističke istrage korupcije i pranja novca postala je neophodna.

TEHNIKA PRANJA NOVCA

Po definiciji, pranje novca je skrivena aktivnost koja se obavlja daleko od nadzora legalnih organa vlasti što ga po definiciji dovodi u moguću vezu sa korupcijom kao, po definiciji, spregom kriminala sa nosiocima vlasti. Tako neka istraživanja pokazuju da «pranje» novca polazi od tehnike prikrivanja pravog porekla novca i vlasništva sredstva plaćanja, preko tehnike legalnog dolaženja u posed novca posle obavljenog «pranja» novca, do tehnike promene oblika sredstava i oslobađanja od velike količine novca koja je stečena kriminalom. Tehnika «pranja» novca može se predstaviti preko tri etape: (1) etapa plasmana, (2) etapa «presvlačenja» i (3) etapa integracije. Pri tome se u etapi «presvlačenja» odvija najznačajniji proces kada se faktički vrši «prerušavanje» porekla, odnosno «zametanje tragova» vlasništva sredstava. U toj etapi se koriste tzv. okvirne kompanije, koje poseduju legalna sredstva i poslovni legitimitet. Najpogodniji su za to off shore računi investicionih ili penzionih fondova. Šalju se, zatim, nalozi za transfer da bi se sredstva u potpunosti uklopila u međunarodni sistem plaćanja. Konačno, vrši se (uspešno i legalno) preprodaja ili robe ili hartija od vrednosti. To je dovelo do činjenice da su Kajmanska ostrva (sa samo 40.000 stanovnika a više od 34.000 registrovanih kompanija i preko 600 banaka) postala peti svetski finansijski centar posle Njujorka, Londona, Tokija i Frankfurta, upravo sprovođenjem velikih operacija pranja kriminogenog novca pristiglog u lokalne banke iz svih krajeva sveta. Takođe se procenjuje da «oprani novac» danas čini od dva do sedam odsto ukupne svetske proizvodnje, a procena Međunarodnog monetarnog fonda je da sada «bruto kriminalni proizvod» u svetu premašuje 1.000 milijardi dolara godišnje.

Činjenica je da je pranje novca nemoguće zaustaviti. Ilegalnom, prljavom, sivom, neregularnom, kriminalizovanom novcu nemoguće je stati na put. Taj proces se može samo delimično kontrolisati, jer pranje novca konvenira bankama, koje, skrivajući se

iza politike tajnosti uloga, ne pomažu puno u otkrivanju i sankcionisanju ovih kriminalnih radnji. To odgovara i određenim državama koje na tome zarađuju, čak i pravno valjano uređene države deo svoje finansijske policije ne specijalizuju za praćenje i otkrivanje sumnjivih i spornih transakcija. Takve države se, u suštini, najviše zalažu za potpunu finansijsku liberalizaciju i deregulaciju. A to je faktički prvi iskorak u zvaničnu sveopštu amnestiju aktera pranja novca u formi mondijalizacije kriminalizovanog novca i globalizacije opranih finansija.

Poslednji ratovi koji se vode na etničkoj i religioznoj osnovi u nerazvijenim državama doveli su do otvaranja novih tržišta crnog poslovanja i sticanja prljavog novca. Primeri za to su ilegalna prodaja oružja na Kosovu, u Avganistanu, Iraku, kao i prodaja ljudskih organa u Albaniji.

METODI I ALATI ZA VIZUALIZACIJU PODATAKA

Vizualizacija podataka je područje i niz metoda koje se koriste kako bi se veliki skupovi podataka – bilo da su javni i otvoreni ili nastali u sklopu zatvorenog sastava – prikazali u najboljem mogućem grafičkom obliku. Na taj način jednostavnije možemo otkriti značenje i relacije između podataka, ali i najaviti neke buduće trendove. Svrha vizualizacije jeste da podatke pretvorimo u informacije i znanje. Vizualizacija može biti interaktivna ili statička. Ako je vizualizacija interaktivna, govorimo o nekoj vrsti web servisa ili alata unutar zatvorenog sastava koji nam omogućuje dinamički prikaz i filtriranje podataka, ali i kreiranje izveštaja. Statička vizualizacija danas nastaje najčešće u obliku infografike. Vizualizacija podataka je interdisciplinarno područje. Izrada statičke ili interaktivne vizualizacije uključuje saradnju ili znanja iz područja kao što su statistička analiza, grafički dizajn kao i vizualizacija informacija [3]-[9].

Vizualizacija podataka je znači, grafička reprezentacija podataka, informacija ili znanja čija je svrha pronalaženje relacija između istih kao i njihovo grupisanje na temelju sličnosti ili koje druge mere. Pojavljuju se i novi alati za vizualizaciju velikih mreža: društvenih mreža, mreža citata, portala sa vestima, knjigama, dokumentima, mreža patenata, itd. U poslednje vreme nastaju i novi specijalizovani pretraživači koji vraćaju grupisane i povezane podatke a u isto vreme daju i njihovu grafičku reprezentaciju (npr. eyePlorer.com i Wolfram Alpha). Određeni alati obezbeđuju napredne vizualizacije koje će pomoći u pronalaženju složenih informacija i dati odgovore na pitanja kako: Pronaći – skrivene odnose; Identifikovati – klastere i obrasce; Izvoditi – ad hoc analizu i testiranje teorije i scenarija i Organizovati – složene mreže i upravljanje grupama [10].

Poslednjih godina vizualizacija je prisutna u području pretraživanja informacija i može se reći da je to i prepoznatljiva karakteristika semantičkog weba. Postoje specijalizovani pretraživači koji vizualiziraju rezultate ali oni nisu predmet razmatranja ovog rada u kome ćemo između mnogih alata za vizualnu analitiku (kao što su npr.: Many Eyes – IBM-ov slobodan online servis za vizualizaciju podataka, Gephi – Open source alat za analizu i vizualizaciju velikih mreža, Sentinel Visualizer – alat za podršku zahtevnim obaveštajnim analitičarima, Pajek – program za analizu i vizualizaciju velikih mreža kroz pre svega njihovu dekompoziciju na više manjih i dr.)

razmatrati samo dva i to komercijalni - Analsyst's Notebook (I2) i nekomercijalni - Node XL.

Analsyst's Notebook (I2)

Analsyst's Notebook (I2) je vrlo koristan analitički softver koji omogućava jasnu vizuelizaciju u kriminalističkim ili obaveštajnim analizama. Da bi se prikazali željeni entiteti i veze između njih, potrebno je najpre uneti entitete koji mogu biti različiti, npr. ljudi, mesta, događaji, transakcije novca itd. Izabrani podaci se unose u radni list koji je po startovanju I2 vizualajzera prazan. Ključne karakteristike ovog izuzetnog softvera su [11]:

- Širok asortiman vizualizacije i analitički alati koji omogućavaju brzo identifikovanje veza i utvrđivanje i izradu šema u složenim skupovima podataka.

- Fleksibilno prikupljanje podataka omogućava brz unos podataka, uz dinamične analitičke procese.

- Jednostavno prikazivanje kompleksnih informacija pomoću grafikona koji omogućavaju brzo i precizno informisanje a na osnovu njega i odlučivanje

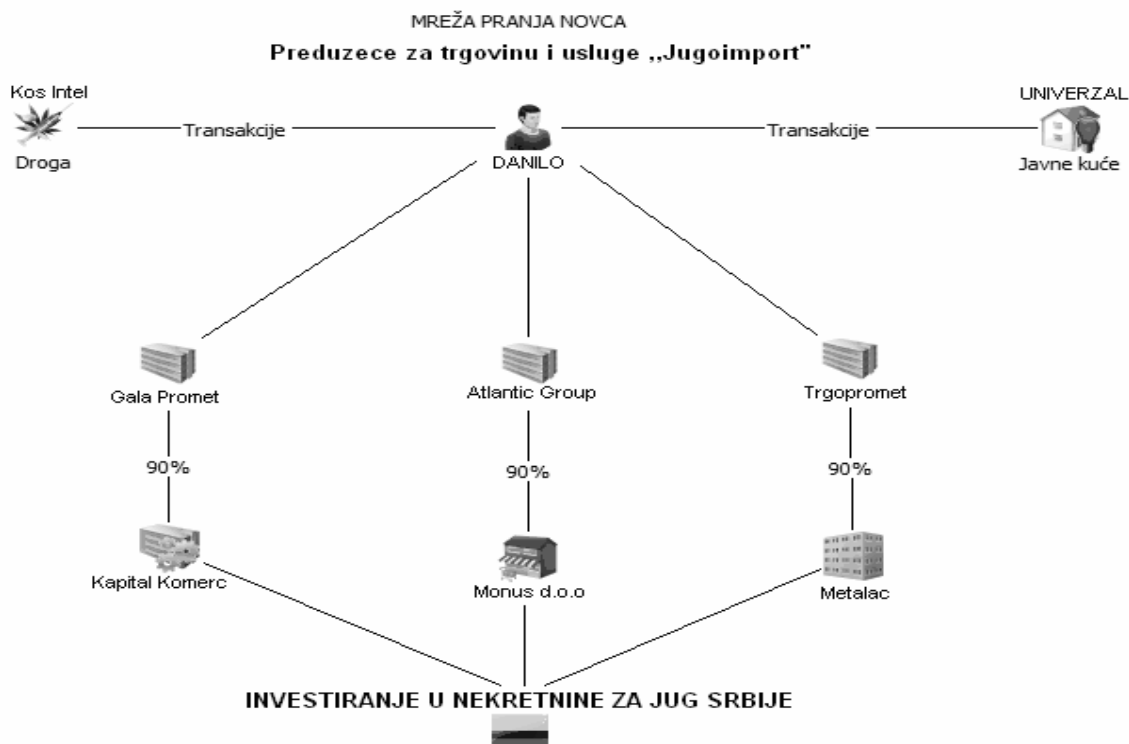
NodeXL i mogućnost njegove primene

NodeXL je povoljan, otvoren šablon za Excel 2007 i 2010 koji nam omogućava da unesemo umrežene podatke i vidimo grafikon mreže, a sve u Excel prozoru. Možemo lako da prilagodimo izgled grafikona, zum, obim, dinamički filter za temena i ivice, promenimo raspored grafikona, nađemo klaster povezanih čvorova i izračunamo metrike grafikona. NodeXL pruža niz osnovnih analiza mreže i vizualizaciju funkcije. Ovaj vizualajzer koristi datoteku koja sadrži više radnih listova za skladištenje svih informacija potrebnih za predstavljanje grafičke mreže. Odnos mreže je predstavljen kao «ivica lista», koji sadrži sve parove čvorova koji su povezani u mrežu. Ostali listovi sadrže informacije o svakom čvoru i klasteru.

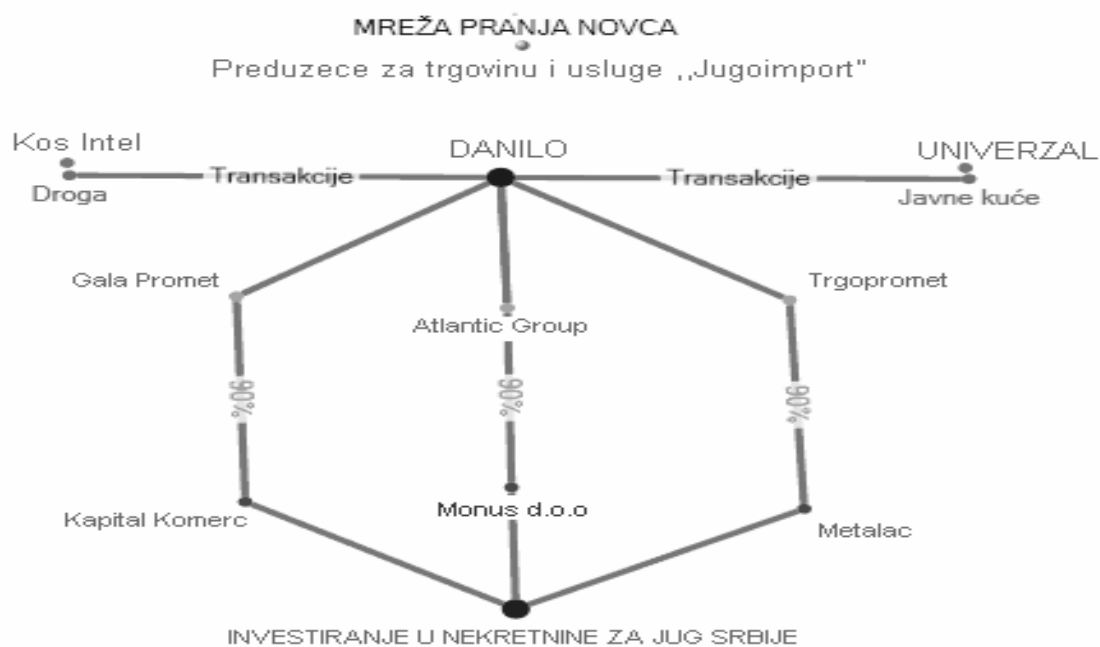
Ova alatka podržava rad sa skromnom veličinom mreže od nekoliko hiljada čvorova, mada neki korisnici uspešno rade sa desetinama hiljada čvorova [12]-[14].

Komparativnom metodom izvršeno je poređenje u radu razmatrana dva alata Analsyst's Notebook (I2) i NodeXL i to u slučaju konkretne primene rešavanja slučaja pranja novca [15]-[16]. Zbog dimenzija, prikaz celih slučajeva nije bio moguć, i u radu je na Slici 1. dat samo parcijalan prikaz jednog dijagrama. Međutim i ovakav delimičan prikaz više je nego dovoljan da ukaže na velike mogućnosti primene ovih alata za vizuelizaciju podataka.

Imajući u vidu aktuelni trenutak razvoja ljudskog društva – dominantna globalizacija sa informatizacijom i u njoj prevladavajuća digitalizacija koja omogućava sve veći obim a lakšu dostupnost i vrlo složenih podataka, zbog globalne dimenzije tog fenomena i nužne međunarodne saradnje, neophodna je primena standardizovanih alata koji omogućavaju vizuelnu analitiku kao što su Node XL i i2 Analsyst's Notebook. Sa stanovišta cene, Node XL nudi bolje mogućnosti, jer je besplatan za korišćenje, dok sa stanovišta mogućnosti i2 Analsyst's Notebook ima očigledno veće mogućnosti.



(a)



(b)

Slika 1 Karta povezanosti organizacije na poslovima PRANJA NOVCA: a) prikaz u i2
Analyst's Notebook-y, b) prikaz u NodeXL-u

Authors would like to thanks the Ministry of Education and Science Republic of Serbia for the support on projects III44007 and TR34019.

-
1. Vesić D, Ekonomska i politička komponenta korupcije i pranja novca, Međunarodni problemi, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2008
 2. Ignjatović Dj, Organizovani kriminalitet, Policijska akademija, Beograd, 1998
 3. Bertin J, Semiology of Graphics: Diagrams, Networks, Maps, ESRI Press 2010, pp. 432
 4. Mogin P, Strukture podataka i organizacije podataka, Nauka, Beograd, 1992
 5. http://en.wikipedia.org/wiki/Data_visualization
 6. Card SK, Mackinlay J and Shneiderman B, Readings in Information Visualization:Using Vision to Think, Morgan Kaufmann Publishers 1999, pp. 686
 7. http://en.wikipedia.org/.../Category:Free_data_visualization_software
 8. University at Albany Libraries, A Basic Guide to the Internet, 2001 <http://library.albany.edu/internet/>
 9. <http://www.informatologija.com>
 10. http://en.wikipedia.org/wiki/Visual_analytics
 11. <http://www.i2group.com/us>
 12. http://en.wikipedia.org/wiki/Microsoft_Excel
 13. http://casci.umd.edu/images/4/46/NodeXL_tutorial_draft.pdf
 14. <http://office.microsoft.com/excel>
 15. Randelović D, Sigurnost računarskih mreža kao osnove za povezanost policije, bezbednosti i visokotehnološkog kriminala, Tematski zbornik Policija,bezbednost i visoko tehnološki kriminal, KPA Beograd, 2010, pp. 133-174
 16. http://graphics.stanford.edu/papers/dphan_thesis/doantam.phan.thesis.pdf

ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ

*Тези міжнародної науково-практичної конференції
20–21 квітня 2012 р.*

Матеріали опубліковано в авторській редакції

Коректори:

І.Б. Кравець, А.С. Кузьмич, Н.П. Сирцова

Комп'ютерна верстка

Г.І. Пастушок

Друк

А.М. Ходачок

Здано до набору 26.03.2012 р. Підписано до друку 10.04.2012 р.

Формат 60×84/16. Папір офсетний. Умовн. друк арк. 20,46.

Тираж 100 прим. Зам. № 59-12.

Львівський державний університет внутрішніх справ

Україна, 79007, м. Львів, вул. Городоцька, 26.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру
видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції.

Серія ДК № 2541 від 26 червня 2006 р.

Віддруковано за сприяння Фонду Ганса Зайделя

