

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів

**ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА КОРУПЦІЙНІ ДІЯННЯ,
ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВІДШКОДУВАННЯ ЗБИТКІВ,
ЗАВДАНИХ ВНАСЛІДОК ЇХ ВЧИНЕННЯ**

Навчально-методичні матеріали

**Київ
2013**

УДК 343.3/7(076)

В42

*Схвалено Вченою радою Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів
(протокол № 1 від 28 лютого 2013 р.)
та Науково-методичною радою Національної академії державного управління
при Президентіві України (протокол № 36 від 16 квітня 2013 р.)*

Автори :

Ю. В. Баскакова, кандидат юридичних наук, доцент кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ;

В. М. Гаврилюк, начальник управління планування фінансів, бухгалтерського обліку і звітності – головний бухгалтер НАДУ, заслужений економіст України;

П. В. Качанова, здобувач наукового ступеня КНУ ім. Тараса Шевченка;

Г. О. Усатий, кандидат юридичних наук, доцент, старший науковий співробітник, головний консультант Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності.

Упорядник

О. В. Жур, головний спеціаліст відділу програмного забезпечення та інноваційних технологій Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ.

Рецензенти :

Ю. Г. Кальниш, доктор наук з державного управління, професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ, старший науковий співробітник;

М. М. Газізов, кандидат політичних наук, доцент кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ.

Відповідальність за корупційні діяння, правові засади відшкодування збитків, завданих внаслідок їх вчинення : навч.-метод. матеріали / Ю. В. Баскакова, В. М. Гаврилюк, П. В. Качанова, Г. О. Усатий ; упоряд. О. В. Жур. – К. : НАДУ, 2013. – 108 с.

Навчально-методичні матеріали підготовлені в межах Комплексної програми професійного розвитку осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації”, які здійснюють навчання в Національній академії державного управління при Президентіві України.

Висвітлено основи відповідальності за корупційні діяння, правові засади відшкодування збитків, завданих внаслідок їх вчинення.

Призначені для осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації”, а також для професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників центральних і місцевих органів виконавчої влади в системі підвищення кваліфікації.

УДК 343.3/7(076)

*Видано на замовлення Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ
при Президентіві України для осіб, зарахованих до Президентського кадрового
резерву “Нова еліта нації”.*

© Національна академія
державного управління
при Президентіві України, 2013

ВСТУП

“На сучасному етапі основними реальними та потенційними загрозами національній безпеці України, стабільності в суспільстві є: ...поширення корупції, хабарництва в органах державної влади, злочинна бізнесу і політики, організованої злочинної діяльності...”

Закон України “Про основи національної безпеки”

Керівництво держави – Україна у різний час неодноразово наголошувало, що боротьба з корупцією в Україні має хаотичний, вибірковий, а інколи декларативний характер¹. Причина – у відсутності системи протидії корупції.

Корупція спричиняє руйнівний вплив на усі сфери життя українського суспільства, є серйозною перешкодою для реформ в економіці, гальмує становлення ринкових інститутів, перешкоджає надходженню інвестицій та становить загрозу національній безпеці України. Корупція має загальнонаціональний системний характер і справляє визначальний вплив на українську політику, економіку та інші сфери суспільного життя. Висока вартість життя та низький рівень правової і політичної культури в Україні обумовлюють поширення корупції як соціального явища. Вона є найсуттєвішою причиною падіння рівня суспільної довіри до всіх інституцій державної влади.

Проблеми ефективної протидії корупції хвилюють українську та світову наукову спільноту. Провідні наукові установи України тривалий час досліджують корупцію в Україні не лише як певний вид злочинної діяльності, а як соціальне явище, що має складну природу й особливу динаміку розвитку. До 2010 р. у більшості вітчизняних наукових праць **корупція розглядалася переважно як явище суто державного управління**, ототожнюючись з владою бюрократії й недосконалістю правового забезпечення механізмів боротьби із нею. Основний акцент робився на неспроможності, а подекуди й небажанні, централізованої в умовах президентсько-парламентської форми правління державної влади вживати дієвих заходів протидії корупції. **Протягом останніх років**, науковці відмічають, що сучасна державна влада почала здійснювати активні кроки на шляху протидії корупції в Україні, хоча в цілому державна антикорупційна політика досі не набула ознак комплексності й системності.

Проблеми формування та реалізації державної політики протидії корупції в Україні вивчаються аналітичними центрами, зокрема: Центром економічних та політичних досліджень імені О.Разумкова, Центром соціально-економічних досліджень “Діаматік”, Інститутом конкурентного суспільства, Фондом місцевої демократії тощо. Не залишилися ці проблеми й поза увагою міжнародної наукової спільноти. Так наприклад, згідно з Індексом сприйняття корупції міжнародної організації Transparency International, Україна у 2008 р. посіла 134

¹ Антикорупційні ініціативи Президента України // <http://www.president.gov.ua/news/7279.html>

місце (із 180), у 2007 р. – 118 (із 179), у 2006 р. – 99 (із 163), у 2005 р. – 107 (із 158). Дещо пізніше, Україна опустилася з 134 в 2010 р. на 152 місце в 2011 р. (зі 183 країн світу). Наша держава набрала 2,3 бали з 10 можливих, посівши своє місце між Нігерією, Угандою і Центрально-Африканською республікою, Республікою Конго, Кот д'Івуаром, Кенією, Гвінеєю-Бісау. Доречі, 152 місце з Україною поділяє Таджикистан, який також має 2,3 бали.

1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА КОРУПЦІЙНОЇ СИТУАЦІЇ В УКРАЇНІ

На сучасному етапі корупція є однією з головних загроз для національної безпеки і для демократії в Україні, зокрема, корупція:

- гальмує соціальний прогрес, перш за все, становлення демократичного громадського суспільства;
- заважає повноцінній реалізації прав і свобод громадян;
- заперечує принцип верховенства права, а її швидке поширення й надалі обумовлене недосконалістю як правових норм, так і моральних якостей вітчизняного суспільства;
- утискає свободу слова і преси, оскільки корумпована влада й корумпований бізнес, від яких переважно й залежать вітчизняні ЗМІ, зацікавлені в неадекватному, некоректному висвітленні мас-медіа корупційних процесів в країні;
- поширюється внаслідок недосконалості системи державного управління від найнижчого до найвищого рівня, яка досі дозволяє чиновникам на власний розсуд розпоряджатися національними ресурсами;
- породжує недовіру громадян до влади через зневіру населення в справедливість, вирішення наявних проблем і потреб;
- сприймається владою й переважною більшістю населення як звичне явище, а можливість її подолання викликає великі сумніви;

Загрозу національній безпеці корупція становить і в діях держави при виконанні нею своїх зовнішньополітичних функцій. Це призводить до падіння міжнародних рейтингів України і небажання закордонних інвесторів вкладати свої капітали в її розвиток.

Стан поширення корупції є одним з індикаторів розвитку суспільства, його моралі, політичного, економічного, соціального стану держави загалом. Корупція проявляє неефективність дій державної влади у економічних, політичних, правових, соціальних та інших суспільно значимих процесах.

На думку експертів, Україна з усіх пострадянських країн має найоптимістичніші шанси успішної протидії корупції. Однак, для цього потрібні комплексні та злагоджені дії, як державної влади, так і громадянського суспільства, оскільки **корупція має здатність легко та швидко пристосовуватися до змін у суспільстві та державі.**

Наслідками подальшого впливу корупції в Україні цілком можуть стати:

- зростання соціально-політичної напруги (в притул до реальної революційної ситуації);
- подальша криміналізація та тінізація економіки;
- підлив фінансово-економічної системи країни;
- девальвація моральних цінностей вітчизняного суспільства;
- падіння позитивного міжнародного іміджу країни, погіршення її політичних, економічних, соціальних і правових позицій на світовій арені;

- втрата можливостей вступу країни в престижні світові організації;
- міжнародна політична та економічна ізоляція тощо.

Саме тому життєвою необхідністю подальшого розвитку держави є протидія корупції. Це питання є важливим і для суспільного прогресу, нормального життя та запобігання іншим викликам і загрозам. Потужний потенціал України в економічній, політичній, правовій та соціальній сферах дає надію на покращення антикорупційної ситуації в нашій країні.

Загалом, стан корупції в Україні характеризується як такий, що загрожує національній безпеці країни² та ускладнює вирішення проблеми національної єдності Української держави³.

Протидія корупції в Україні ускладнюється тим, що українське суспільство сприймає корупцію як невід’ємну частину процесу свого розвитку. В Україні 61% громадян вважає, що боротьба з корупцією є прерогативою Президента України. Водночас, лише 11% респондентів поінформовані про президентські антикорупційні ініціативи й практично невідомими широкому загалу є антикорупційні заходи, ініційовані парламентом та урядом України⁴.

2. ПРИЧИНИ ТА КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ ПОШИРЕННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Корупція в Україні має особливості, які відрізняють її від корупції в розвинених країнах. Без виявлення їх не можна розробити адекватних протикорупційних заходів. Корупція в нашій державі – це **корупція кризового типу**. Тобто така, що породжується кризою сучасного українського суспільства, здатна поглиблювати цю кризу, маючи властивість зводити нанівець будь-які політичні, економічні, правові й моральні реформи⁵. Корупція кризового типу має фундаментом значний прошарок громадян, позбавлених належної моралі а також політичної, економічної та правової культури. Така корупція становить основну загрозу розвитку української політичної нації

Корупція кризового типу в Україні, яка вражає не лише державу, а й громадянське суспільство та саму українську націю, зумовлює те, що для ефективної протидії їй має бути розроблена адекватна саме цьому типові корупції (а не корупції взагалі) технологія. І тут варто звернутися до світового досвіду. Зокрема, до технології протидії корупції кризового типу, використаної Ф.Рузвельтом у рамках так званого “Нового курсу”, який був застосований для виведення США зі стану Великої депресії 1929-1933 років (*Згідно з Програмою боротьби з організованою злочинністю Федеральним урядом було створено об’єднання – “Ударні сили”, що діяли під загальним керівництвом Міні-*

²Концепція подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності” // Урядовий кур’єр. – № 175. – 20.09.2006.

³Стратегія національної безпеки України від 12.02.2007 // Урядовий кур’єр. – № 43. – 07.03.2007.

⁴Стан корупції в Україні: результати загальнонаціонального дослідження 2007 р // http://www.guds.gov.ua/document/69743/pace_ukr_katalog_small.pdf.

⁵Костенко О. Як боротися з корупцією // Віче. Журнал Верховної Ради України - <http://www.viche.info/journal/1105/>

стерства юстиції США та в тісному контакті з правоохоронними органами штатів. Їх головним завданням було виявлення груп організованої злочинності, а також пошук доказів злочинної діяльності учасників незаконного підприємництва та корумпованих чиновників. З метою виконання поставлених завдань кожна ударна група має у своєму складі державних обвинувачів і оперативних співробітників ФБР, Адміністрації по застосуванню законів про наркотики (АПЗН), Бюро внутрішніх доходів, Служби еміграції і натуралізації, представників Берегової охорони та Митної служби США. Таким чином, кожний підрозділ володів можливостями тих служб, співробітники яких входять до його складу. Ефективність діяльності зазначених федеральних формувань базувалася на об'єднанні зусиль найбільш досвідчених співробітників правозастосовчих органів. Правовий режим діяльності ударних груп визначався кримінально-процесуальним законодавством і спеціальними інструкціями Міністерства юстиції США). Подібного підходу в Україні немає.

Нинішня антикорупційна діяльність Української держави не адекватна сучасному стану корупції. Вона зводиться до маніпулювання змінами в законодавстві (що має вигляд його вдосконалення) й хаотичних дій з “вдосконалення” інституцій кримінальної юстиції (правоохоронних органів). Вже досить тривалий досвід такої протидії в Україні свідчить про її малу результативність. Аналіз практики протидії корупції в Україні показує, що вона не заснована на адекватних уявленнях про причини та ключові проблеми поширення корупції, чільне місце серед яких посідають:

2.1. Політична корупція

Політична корупція це діяння посадової особи держави, яка незаконно й неправомірно використовує свій державний статус для отримання переваг (соціальних, політичних, економічних тощо) для себе або інших осіб у корисливих цілях. Для політичної корупції характерне прагнення її суб'єктів до нарощування свого владного потенціалу, часто без явної матеріальної вигоди.

Політична корупція проявляється у різних формах й політичних процесах. З урахуванням багатоманітності та специфіки прояву політичної корупції в умовах виборчих процесів виділяють специфічний вид політичної корупції – **електоральну корупцію**. Її можна визначити як систему підкупу як виборців, так і тих, хто проводить вибори і навіть тих, кого обирають. Відтак влада (державна, місцева) перетворюється на товар, який можна придбати лише за умови доступу до значних фінансових, матеріальних, інформаційних та інших ресурсів. Деякі американські дослідники стверджують, що природа депутатського мандату (а саме – його тимчасовий статус) може стати чинником корупційної поведінки його власника. На думку експертів, депутати представницьких органів часто постають перед дилемою: зберегти політичну підтримку виборців, гарантуючи, тим самим, подальше переобрання, чи прийняти грошову винагороду від лобістів, забезпечивши свій матеріальний статок.

Можна виділити декілька основних специфічних рис політичної корупції:

- політична корупція має набагато вужче коло тих, хто з нею безпосередньо стикається, що посилює її латентність. Політична корупція обертається у надто високих політичних колах, щоб стати елементом повсякденного практичного досвіду переважної більшості громадян;

- далеко не завжди політична корупція має чітко виражене матеріальне втілення (у вигляді конкретного грошового еквіваленту, або в обсязі певних послуг, які надаються). Звичайно, й у сфері політичної корупції також можуть бути свої “фіксовані ставки”, але частка “твердих тарифів” є значно меншою. Деякі експерти взагалі говорять про відсутність монетарної сутності політичної корупції, оскільки винагорода використовується не в особистих цілях певної посадової особи, а у владно-політичних цілях (наприклад, підтримка керівництва під час політичних криз або на виборах);

- втягнення у коло політичної корупції осіб – політичних функціонерів, публічних політиків, чиновників – часто є більш тривалими у часі й має, так би мовити, різновекторну спрямованість. Іншими словами, оскільки політичні корупціонери є людьми, які мають значні владні повноваження, широке коло знайомств і знаходяться у полі дії різного роду мереж політичного впливу, то й послуги, які вони надають є універсальними і стосуються різних сфер суспільного життя.

- на відміну від “звичайної”, політична корупція майже легітимна як в оцінках громадської думки, так і в політичних колах. Справа в тому, що у контексті досить поширеного розуміння політики як “брудної справи”, громадськість сприймає політичну корупцію як невід’ємну складову цього бруду і далеко не завжди ставиться до неї як до суспільно шкідливого явища. Серед політиків легітимність політичної корупції базується насамперед через її сприйняття як органічної частини політичного менеджменту і політичних технологій. Особливо це стосується так званих керованих демократій, де політики твердо упевнені у необхідності спрямування суспільно-політичних процесів у потрібному їм напрямі, у тому числі й за допомогою діянь, які класифікуються як політична корупція.

З огляду на все вищезазначене, політична корупція має набагато більший прихований та інваріантний характер і далеко не завжди є очевидною для пересічного громадянина.

Небезпечність політичної корупції пов’язана, насамперед, з тим, що вона призводить до принципових ціннісних зсувів у системі “засіб-ціль”. В демократичній державі (навіть за умов так званої часткової демократії) досягнення стратегічних і тактичних політичних цілей у системі державно-правових відносин передбачає застосування певних нормативно визначених засобів. Політична корупція призводить як до застосування не передбачених законом засобів, так і до переслідування корисливих (особистих, групових, кланових) цілей. Більше того, часто осуду піддається не сам факт корисливої мотивації, а спосіб його здійснення (наприклад, пряме втручання у компетенцію того чи іншого суб’єкта політики або брутальний тиск на

політичних опонентів). Отримані в результаті політичної корупції дивіденди, якщо й піддаються осуду, то переважно з погляду цінностей суспільної моралі, демократії та правової держави, а не з позицій кримінального кодексу.

Основними чинниками, що сприяють поширенню політичної корупції є:

- низький рівень політичної культури суспільства, його невідповідність досягнутому формальному рівню демократії. Справді, якщо в державі прийнята демократична конституція, яка закріплює ключові принципи демократичного ладу і 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 й приватне життя громадян, що призводить до ослаблення ринкових регуляторних механізмів, підміні їх жорстким нормативним регулюванням держави, а також до ерозії основ громадянського суспільства. Безневинне, на перший погляд, намагання держави розширити сферу свого контролю (часто це намагаються виправдати надзвичайною складністю процесів, що відбуваються у сучасному суспільстві, та небезпеками, що йому загрожують) неминуче тягне за собою збільшення обсягу повноважень й сфери “відповідальності” як обраних політиків так і призначених політичних функціонерів;

- непрозорість системи державного управління, процесів вироблення політики та прийняття рішень на національному, регіональному й місцевому рівнях. Формування й закріплення в суспільній свідомості уявлення про політичну систему як своєрідну “чорну скриньку”, продукт діяльності якої є результатом дії непізнаних, часто ірраціональних, механізмів і процесів, є прямим наслідком її нетранспарентності та мінімізації участі громадян у справах держави. За таких умов, політична корупція стає органічним елементом політичної системи, більше того, корупційні діяння стають невід’ємною сполучною ланкою між етапами процесів вироблення політики та прийняття рішень.

В громадській думці посттоталітарних, особливо пострадянських, країн існує досить поширений стереотип щодо нерозривності демократії та політичної корупції. Логічний ланцюжок, що поєднує ці два політичні явища, є доволі простим: оскільки в основі сучасної представницької демократії лежить принцип політичної конкуренції, а боротьба за виборців між різними політичними силами формує своєрідний політичний ринок, на якому товаром є програми й обіцянки політиків і партій, а грошима – голоси виборців, то й політична корупція повністю відповідає такій системі ринкових цінностей, займаючи свою нішу на ринку політичних послуг. У цьому контексті політики виступають як бізнесмени або менеджери з усіма притаманними такому роду діяльності якостями. Якщо даний логічний ланцюжок помістити у більш широкий контекст категоричного неприйняття ринку як такого та пов’язаних з ним відносини власності певними сегментами посттоталітарних суспільств, то вищезгаданий стереотип має всі шанси на тривале існування.

Хоча демократія об'єктивно може сприяти поширенню й розвитку політичної корупції, зауважимо, що масштаб і глибина цього явища залежать від якості демократії та рівня розвитку громадянського суспільства і політичної культури суспільства. **В сучасних ліберальних демократіях на шляху поширення практики політичної корупції вже встановлені системні бар'єри** (інституційні та нормативно-правові), які продовжують вдосконалюватися. Але перехідні посттоталітарні суспільства є особливо вразливими для політичної корупції.

Демократія не є уособленням ідеального, безпроблемного суспільства. Добре відомо, що встановлення демократичного ладу не веде до автоматичного вирішення суспільних проблем. Однак, демократія є найсприятливішим підґрунтям для їхнього розв'язання або пом'якшення, оскільки створює необхідні умови для поширення інформації щодо цих проблем, їх дослідження, пошуку шляхів подолання та вироблення відповідної політики. Проблема політичної корупції не є винятком. І хоча політична корупція навряд чи буде колись повністю ліквідована за умов сучасної представницької демократії, її масштаби, а отже й руйнівний вплив, можуть бути значно зменшені й поставлені під надійний державний та громадський контроль. **Щоб вижити, демократія має знайти в собі сили і мужність побороти політичну корупцію**⁶.

2.1.1. Питання протидії корупції в програмних документах кандидатів у Президенти України 2010 р.

“Ніколи скільки не брешуть, як під час війни, після полювання і до виборів” (Отто фон Бісмарк).

Лідери передвиборних перегонів вдаються до проголошення явно “заїзжених” популістських гасел. Зокрема, Віктор Янукович у своїй передвиборчій програмі зазначає - *“продовжу рішучу боротьбу з корупцією та тіньовою економічною діяльністю”*. Сказав, як відрізав і неважливо, що ця боротьба реально навіть не починалася. Хоча у нього, як і у багатьох інших кандидатів у Президенти України, було більш ніж достатньо можливостей під час перебування ним і у владі, і в опозиції, для того, щоб продемонструвати свою нетерпимість до корупції “і словом, і ділом”.

Натомість, як бачимо, Віктор Янукович докладає активних зусиль, аби переконати електорат у своїй рішучості і радикальності, а значить силі і потужності, та здатності максимально швидко вирішити доволі складну проблему, при цьому, маючи достатній потенціал, щоб запропонувати ефективний механізм запобігання та протидії корупції.

Орієнтуючись на пересічного громадянина (читай-потенційного виборця) не залишив поза увагою кандидат і найбільш вразливі до корупційних проявів сфери (зокрема, медицину), справедливо визнаючи владу основним винуватцем створених сприятливих передумов для процвітання корупції - *“раз і назавжди*

⁶Рудик О. Політична корупція в умовах сучасної демократії // Діалог (1.09.2006 р.) - http://dialogs.org.ua/project_ua_full.php?m_id=7787.

викоренню започатковану владою ганебну практику поборів з хворих за отримання медичних послуг”.

Щоправда, у окремих місцях програмного документу Віктора Януковича радикальність інколи зашкалює, час від часу домінуючи над логікою. Адже, пропонуючи окремі кроки з удосконалення вітчизняної освіти, він обіцяє, що *“насамперед буде забезпечено: відмову від системи обов’язкового зовнішнього оцінювання для вступу до вищих навчальних закладів”*. На противагу зазначимо, що згідно Загальнонаціонального дослідження стану корупції при вступі до вищих навчальних закладів, яке було підготовлене у 2009 році в межах проекту “Сприяння активній участі громадян у протидії корупції “Гідна Україна” як свідчать дані опитувань - “за минулий рік випускники почали більшою мірою довіряти зовнішньому незалежному оцінюванню: частка тих, хто цілком довіряє цій процедурі, збільшилась із 42% до 49%, тих хто довіряє бодай частково – із 79% до 83%. Серед батьків випускників рівень довіри лишався досить незмінним протягом часу: із довірою до зовнішнього незалежного оцінювання ставляться близько 78%-80%. При цьому, найбільшими перевагами зовнішнього незалежного оцінювання, на думку його прихильників, є об’єктивність та справедливість. Зовнішнє незалежне оцінювання дозволяє оцінити рівень знань й суттєво скорочує можливості до отримання високої оцінки нелегітимним шляхом, створює більш-менш рівні умови для випускників”.

Отже, система зовнішнього незалежного оцінювання в цілому зарекомендувала себе з позитивного боку, оскільки суттєво знизила рівень корупції при вступі до ВНЗ, а тому потребує більш широкого запровадження на теренах української держави.

Інший кандидат у Президенти України Юлія Тимошенко об’єктивно визнаючи надзвичайну складність проблеми корупції та загрозу, яку вона представляє для вітчизняного суспільства, окреслює основні причини цього соціального зла – *“тотальне панування олігархії, яка глибоко корумпувала політиків, засоби масової інформації, значну частину силових структур і судів. Олігархія заробляє нечесні гроші на державних ресурсах та можливостях. Це ракова пухлина сучасної України, яка несумісна з демократією”*. Надалі по тексту, конкретизуючи його зміст, вона визначає можливі шляхи подолання корупції:

- *“суди будуть виведені з-під політичного, адміністративного та корупційного впливу;*
- *громадянам буде надано право звертатися до судів щодо порушення кримінальних справ проти посадовців, діяльність яких є злочинною”;*
- *опозиція отримає право притягати до кримінальної відповідальності окремих посадових осіб – через суд за матеріалами парламентської слідчої комісії;*
- *буде запроваджено некорупційну аукціонну систему продажу та оренди несільськогосподарських земель для реалізації інвестпроектів”*.

Безумовно, що переважній більшості виборців мають сподобатись такі “рішучі” кроки, а значить і сама кандидат у Президенти України, що позиціонується як сильна особистість. Адже, за результатами загально-

національного соціологічного опитування 2009 року проведеного Фондом “Демократичні ініціативи” - посилення кримінальної відповідальності чиновників як засіб в боротьбі з корупцією підтримує майже половина населення країни, точніше – 49,6% опитаних респондентів.

Проте, з правової точки зору, її позиція виглядає далеко не бездоганною, оскільки:

По-перше, за сьогоднішніх умов, абсолютне виведення судів з-під політичного та адміністративного впливу вбачається практично неможливим, оскільки суди та судді (у тій чи іншій мірі) завжди будуть залежними від бюджетного фінансування. Зокрема, за даними Державної судової адміністрації України у цьому році судові органи забезпечені лише на 21,9%. Як і у минулому році, передбачені асигнування не дозволяють у повному обсязі забезпечити діяльність судів по належному здійсненню правосуддя, роботу кваліфікаційних комісій суддів, органів суддівського самоуправління і ставлять під загрозу виконання ними завдань у у вищезазначеній сфері діяльності.

По-друге, викликає подив пропозиція кандидата у Президенти України про надання громадянам права звертатися до судів щодо порушення кримінальних справ проти посадовців, діяльність яких є злочинною. Адже, згідно з чинним законодавством громадяни таким правом вже наділені. Більше того, у ст. 97 Кримінально-процесуального кодексу України, який доречі діє ще з 28 грудня 1960 року, передбачено, що суддя зобов'язаний приймати заяви і повідомлення про вчинені або підготовлювані злочини, в тому числі і в справах які не підлягають його віданню і за наявності достатніх підстав порушувати кримінальну справу.

По-третє, навряд чи доцільно змішувати політику з правом, фактично розширюючи перелік суб'єктів, які здійснюють запобігання та протидію корупції шляхом надання опозиції права притягувати до кримінальної відповідальності окремих посадових осіб - через суд за матеріалами парламентської слідчої комісії. Нагадаємо, що у 2009 році Конституційний Суд вже визнавав неконституційним Закон України “Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії”. Оцінити конституційність цього документа просив Президент України заявляючи, що положення цього закону, які фактично передбачають створення тимчасових слідчих комісій не як парламентських органів, а як незалежних правоохоронних органів, що наділяються широкими повноваженнями органів досудового слідства, суперечать Конституції України.

Окрім того, незрозумілим залишається узгодження співвідношення понять “посадових” та “службових” осіб як суб'єктів корупційних правопорушень. Так, Юлія Тимошенко до осіб, які підлягають кримінальній відповідальності фактично відносить окремих посадових осіб. Разом з тим, за чинним кримінальним законодавством у цих випадках йдеться про відповідальність службових осіб, а за адміністративним законодавством – посадових осіб. На нашу думку, без усунення існуючої розбіжності щодо однакового розуміння та використання у законодавстві зазначених категорій осіб, на жаль, не буде належного результату. І це ще більше може ускладнити вирішення

практичних питань, пов'язаних з притягненням цих осіб, до того чи іншого виду юридичної відповідальності. Тому, ми поділяємо позицію тих фахівців, які стверджують, що проблему правильного співвідношення понять “посадові” та “службові” особи в антикорупційному законодавстві не може бути розв'язано до тих пір, поки весь масив законодавчих актів (насамперед кодифікованих) системно і комплексно не приведуть у відповідність до положень статей 19, 40, 42, 55 і 56 Конституції України, в яких ці поняття вживаються.

По-четверте, антогоністична теза про можливу некорупційну аукціонну систему продажу та оренди несільськогосподарських земель для реалізації інвестпроектів, не зважаючи на її привабливість, є занадто абстрактною, що не дозволяє ні пересічним громадянам, ні навіть фахівцям, зрозуміти механізми її реалізації, чи хоча б ймовірні шляхи запровадження такої системи у реальному житті.

Незважаючи на це, Юлія Тимошенко переконана, що *“корупційний союз влади та олігархії буде знищено”* і, сподівається на те, що *“стане невідвортною відповідальність влади за порушення Конституції та законів, за корупцію”*. Наприкінці своєї програми вона робить небезпідставний висновок, з яким безглуздо сперечатися – *“влада корумпована, бо вона безконтрольна”*.

Сергій Тігішко, який посів у першому турі президентських виборів почесне третє місце, перераховуючи чинники вітчизняної корупції мрійливо зазначає: *“я думаю про ...державу, де немає боротьби за повноваження між гілками влади, яка призводить до паралічу державної системи. Про економіку, яка звільнилася від пут непомірних податків, бюрократії та корупції...”*. На його думку, основними стримуючими факторами розбудови саме такої ідеальної моделі держави є *“безвідповідальність державної влади, відсутність професіоналізму та політичної волі”*.

Для досягнення своєї мети він пропонує комплекс заходів з удосконалення та підсилення так званого економічного блоку держави: *“прозорі операції на земельному ринку країни; спрощення податкової системи; зменшення податкового навантаження з метою детінізації економіки; буде реалізована регуляторна реформа, яка в багато разів зменшить кількість погоджень та дозволів для ведення економічної діяльності та чітко окреслить повноваження чиновників; не допущення кримінальних валютних спекуляцій”*. Пріоритетність таких кроків важко переоцінити, адже, наприклад, за словами регіонального директора Transparency International у Європі та Центральній Азії М. Маршала для започаткування бізнесу в Україні необхідно отримати 29 ліцензій та дозволів, а процедура оподаткування – одна з найскладніших у світі.

Найбільш небезпечним різновидом сучасної корупції в Україні є політична корупція - діяння службової особи держави, яка незаконно використовує свій державний статус для отримання переваг для себе або інших осіб (насамперед, під час фінансування політичних партій, фінансування виборчих компаній, тощо). Можливо, саме тому не оминув увагою кандидат і необхідність розробки та реалізації заходів по запобіганню та протидії політичній корупції, і серед них, зокрема наступні: *“у першу чергу, будуть відмінені політичні квоти на державні посади. Буде введено заборону на політичну*

діяльність чиновників; поверну персональну відповідальність депутатів перед виборцем; відкриті партійні списки на виборах усіх рівнів”.

Сергій Тігіпко також *“має намір провести глибокі зміни в системі державної служби, радикально підвищити її ефективність та ліквідувати підґрунтя для корупції”* через *“кардинальну реформу державного апарату; зменшення кількості регуляторних процедур.*

Такий підхід є обґрунтованим і, вцілому, відповідає думці вітчизняних експертів, про те, що вже давно назріла необхідність реального, а не декларативного проведення адміністративної реформи в країні. При цьому варто пам'ятати, що зловживання адміністративними повноваженнями має об'єктивний характер і розвивається з того моменту, коли людина посідає керівну посаду і її індивідуальна воля трансформується в державну. Таким чином, адміністративна посада під дією її внутрішніх складових елементів (авторитету, повноважень, доступу до різноманітних матеріальних і нематеріальних благ та ресурсів тощо) наповнюється багатьма суб'єктивними факторами, що набувають як позитивного, так і негативного характеру. Внаслідок їх дії в деяких посадовців може гіпертрофуватися смак до влади, внаслідок чого відбуваються зворотні процеси: державна воля трансформується в особисту, а державна влада привласнюється посадовцем й використовується ним у приватних інтересах. Особа на державній посаді починає служити не суспільству, а самій собі, а її особиста воля домінує над волею державною, спрямовувати її нераціональним, неправомірним і навіть злочинним шляхом. Під час зловживання владою посадова особа використовує надані їй службові повноваження для протекціонізму й незаконного отримання різноманітних благ тощо.

Кандидат у Президенти України розуміє, що реалізація системи заходів з запобігання та протидії корупції унеможлиблюється без *“справедливої судової системи”* і тому, він має *“намір перебудувати судову систему. Гарантувати реальну незалежність суддів. Зробити правосуддя доступним для громадян”.*

Свою *“послідовну та наполегливу боротьбу з корупцією”* він пропонує розпочати з *“комплексної цільової програми боротьби з корупцією”*, де *“передбачається широке застосування адміністративних покарань, а також заборони на професію, позбавлення пільгових пенсій, виселення з державних квартир”.*

Арсеній Яценюк лаконічно зазначає, що *“корупція закорінена в політичній системі, що продукує та обслуговує кланово-олігархічний лад. Покарання за корупцію має стати суворим і головне – невідворотним”.*

На відміну від своїх конкурентів, Арсеній Яценюк, на наш погляд, слушно акцентує увагу на невідворотності покарання. Принцип невідворотності покарання з урахуванням генези застосування державного примусу є невід'ємним елементом кримінально-правової ідеології правової держави. Саме цей принцип має стати тим стримувальним чинником, який у поєднанні з іншими засобами створить ефективний механізм протидії та запобігання корупції в Україні.

Саме тому, вцілому погоджуючись з тезами кандидата, все ж зазначимо - поза сумнівом, що кримінально-правовий принцип невідворотності покарання, за умови його належної реалізації, здатний серйозно вплинути на корупцію, а

точніше на ефективність протидії їй. Але, звертаємо увагу на те, що окрім цього, Арсеній Яценюк акцентує увагу також на обов'язковості суворості покарання. Як відомий правник, він не може не розуміти загальновідомі для юридичної науки істини, зокрема про те, що репресія сама по собі не є, конструктивним фактором суспільного порядку та стабільності, а служить скоріш дезорганізуючою силою. Тим паче коли це стосується надлишкової репресії, застосування якої протирічить не тільки ідеї правової держави, але й загальновизнаним правам і свободам особи. Проте, як вбачається з передвиборчої програми кандидата, його бажання сподобатися виборцеві шляхом популістських обіцянок переважає над іншою мотивацією.

За словами Віктора Ющенка, він *“ініціював конституційну реформу, яка дасть Україні ефективну справедливую владу. І тому, за його задумом “вибори до Верховної Ради України відбуватимуться за відкритими списками, а до місцевих рад - за мажоритарною системою”*.

Кандидат у Президенти України також обіцяв *“ми скасуємо недоторканність депутатів, суддів та Президента. Кількість депутатів буде скорочена, Верховна Рада працюватиме відповідально і професійно, парламентський безлад буде припинений*. Зрозуміло, що недоторканність народних депутатів та суддів спричинює ситуацію некерованості в державі та підриває довіру населення до влади в цілому. Саме тому, недоторканність має бути суттєво обмеженою для забезпечення порядку в країні.

Цікавим фактом є те, що ще у грудні 2006 р. Президентом України було внесено на розгляд Верховної Ради України проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про статус суддів” (щодо спрощення процедури притягнення суддів до відповідальності) № 0917. Проект прийнятий у першому читанні в квітні 2007 р. і далі залишається на доопрацюванні в комітетах Верховної Ради України.

У грудні 2007 р. представниками політичних сил які підтримали Антикорупційні ініціативи на розгляд Верховної Ради України внесено законопроект № 1294, у якому передбачалося ліквідувати інститут депутатської недоторканності, скасувавши нормативні приписи ст. 27 Закону України “Про статус народного депутата”, а в січні 2008 р. – проект № 1375, яким передбачається внести відповідні зміни і до ст. 80 Конституції України. Однак, до розгляду обох цих законопроектів парламент досі не приступив.

Розуміючи необхідність модернізації діяльності правоохоронних органів та активізації процесів очищення правоохоронних органів від корупціонерів, Президент України занадто емоційно наголошує *“міліцейське свавілля буде припинено. Термін попереднього затримання буде скорочено з 72 до 24 годин. “Перевертні в погонах” будуть каратися максимальним терміном ув'язнення з конфіскацією майна”*. На нашу думку, подібні юридично некоректні висловлювання потребують певного уточнення, оскільки неконкретизованими, принаймні для правників, залишаються поняття “перевертні в погонах” та “міліцейське свавілля”. Хоча очевидно, що вони мають бути зрозумілими не лише для фахівців, а й для осіб-учасників відповідних відносин, в тому числі для потенційних суб'єктів корупції та правозастосовчих органів.

Переконані, що тенденція, коли перші особи держави зневажливо висловлюються стосовно цілого правоохоронного відомства є не лише небезпечною для авторитету вітчизняних правоохоронних органів, а й може спровокувати поспішні кроки у реформуванні вітчизняного законодавства, що вочевидь не піде на користь останньому. Доречі, у якості прикладу можемо запропонувати чинну ст. 255 Кримінального кодексу України “Створення злочинної організації”, у якій через недалекоглядність чи звичайну неухважність законодавця дотепер міститься жаргонний термін представників злочинного світу - “сходка”, який використовується для позначення зустрічі представників злочинних організацій або організованих груп.

“Ми завдамо рішучого удару по корупції, почавши з верхніх ешелонів влади. Для цього буде створене Антикорупційне бюро, наділене особливими повноваженнями з перевірки і притягнення до відповідальності високо посадовців”. З цієї тези програмного документу Віктора Ющенко вбачається, що вже давно назріла необхідність здійснити інституційне забезпечення протидії корупції, зокрема створити спеціалізований антикорупційний орган з повноваженнями щодо провадження досудового розслідування та координації діяльності в цій сфері. Адже, згідно ст. 6 та 36 Конвенції ООН проти корупції (ратифікована Україною 18 жовтня 2006р., набуде чинності після прийняття Україною антикорупційних законів) кожна держава повинна забезпечити наявність органу або органів, які здійснюють запобігання корупції, а також здійснюють контроль за дотриманням законодавства в цій сфері. Крім того, створення національного антикорупційного органу є однією із 25 рекомендацій Групи держав проти корупції (GRECO) для України.

У іншому програмному завданні, на відміну від Віктора Януковича, нинішній Президент України зазначає: *“запровадження зовнішнього незалежного оцінювання зупинило корупцію при вступі до вищих навчальних закладів”.* Проте, не варто занадто оптимістично сприймати дані здобутки, адже згідно раніше згадуваного Загальнонаціонального дослідження стану корупції при вступі до вищих навчальних закладів (2009 р.) в межах проекту “Сприяння активній участі громадян у протидії корупції “Гідна Україна” - “оцінюючи зовнішнє незалежне оцінювання в якості антикорупційного кроку, респонденти наголошують на тому, що різке падіння рівня корупції зумовлено багато в чому новизною цього методу. З часом, вважають вони, рівень корупції лише ростиме, оскільки люди знаходитимуть нові слабкі місця в системі.”

Підсумовуючи, кандидат справедливо наголошує – *“для подальших перетворень Україні потрібна міцна правова основа держави, чітка система державного управління”.*

Характерно, що переважна більшість ідей, закладених у програмних документах претендентів на найвищу посаду у державі повторюються (дублюються), та мають спільні риси, зокрема:

Кандидати у Президенти України переконані чи принаймні намагаються переконати виборця, що корупцію можна подолати (знищити).

Так, Арсеній Яценюк наголошує на тому, що досягнення програмних цілей “*вимагає безумовного знищення корупції*”.

Коментуючи наведені висловлювання видається доцільним зазначити - тисячолітній досвід існування людства свідчить, що знищити корупцію, як і злочинність, неможливо в принципі, адже ці явища вічні, а тому існували, існують та існуватимуть до тих пір, доки є суспільство. Адже, по-суті саме державна влада спочатку породжує корупцію, а потім бореться з нею (чи імітує таку боротьбу).

Вказані неточності у формулюваннях положень програмних документів кандидатів у Президенти України, на наш погляд, носять концептуальний характер, оскільки неправильна постановка цілі невідворотно призводить в подальшому до неможливості її виконання. Саме тому, видається доречним ставити більш коректні та досяжні завдання, наприклад, мінімізація впливу корупції на суспільне життя, ефективність (оптимізація) діяльності органів державної влади.

До речі, подібні помилки концептуального характеру зустрічаються не лише в програмних документах кандидатів у Президенти України, а й у чинному законодавстві, наприклад, у ст. 2 Закону України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” передбачається, що “метою боротьби з організованою злочинністю наряду з встановленням контролю над нею, її локалізацією і нейтралізацією є її ліквідація”. Дане положення дублюється також у ст. 3 цього Закону, де визначені основні його завдання. Така постановка питання видається дуже сумнівною і нагадує відлуння комуністичних поглядів соціалістичної держави, яка намагалася оголосити війну злочинності в той час, коли миру з нею ніколи не існувало.

Аналіз передвиборних програм кандидатів у Президенти України дає підстави для висновку про характерний для більшості **популістичний радикалізм у підходах до вирішення проблеми корупції**. На тлі зростаючого невдоволення Українського народу станом боротьби з корупцією переважна більшість кандидатів у Президенти України рішуче виступає за підсилення відповідальності за корупційні правопорушення. Окремі з них вважають за необхідне запровадити такі види покарання як довічне позбавлення волі, або ж навіть смертну кару.

Наприклад, Юлія Тимошенко запевняє, що у разі її обрання “кримінальну відповідальність за корупційну діяльність буде посилено до довічного ув’язнення”. Пропонуючи посилити кримінальну відповідальність за корупційні діяння шляхом встановлення за них довічного позбавлення волі, кандидат очевидно мала на увазі кримінальне покарання. Натомість, експерти з правових питань неодноразово наголошують на тому, що покарання у виді довічного позбавлення волі може і надалі повинно призначатися лише у виняткових випадках - за злочини, пов’язані з умисним протиправним заподіянням смерті іншій людині за обтяжуючих обставин. Інші ж підходи, без врахування суспільної небезпечності вчиненого, є юридично необґрунтованими і з великою долею вірогідності призведуть до негативних наслідків: нівелювання диференціації кримінальної відповідальності, та безпідставної зрівнялівки

суспільно-важливих цінностей, охоронюваних законом про кримінальну відповідальність. Тому, цілком можна погодитись з відомим російським класиком Володимиром Короленко, який влучно зазначив: “Нема нічого помилковішого, ніж думка про те, що стратами можна регулювати ціни або відучити від хабарництва”.

Поряд з популістичним радикалізмом у підходах до вирішення проблеми корупції тексти програмних документів свідчать про те, що деякі з кандидатів помилково **ототожнюють поняття “кримінальна відповідальність” та “покарання за злочин”**. Тому видається доцільним зазначити, що у вузькому, спеціально правовому значенні кримінальна відповідальність тлумачиться як ретроспективна, тобто як відповідна реакція держави на вчинене в минулому правопорушення. З іншого боку кримінальна відповідальність являє собою обов’язок особи, яка порушила кримінально правову заборону і вчинила злочин, зазнати осуду з боку держави і суспільства. Нажаль, доводиться констатувати, що переважна більшість кандидатів розглядають кримінальну відповідальність лише як обов’язок особи понести покарання за вчинене.

Висновки:

1. *Нинішня антикорупційна діяльність Української держави не адекватна сучасному стану корупції. Вона зводиться до маніпулювання змінами в законодавстві (що має вигляд його вдосконалення) й хаотичних дій з “вдосконалення” інституцій кримінальної юстиції (правоохоронних органів). Вже досить тривалий досвід такої протидії в Україні свідчить про її малу результативність. Аналіз практики протидії корупції в Україні показує, що вона не заснована на адекватних уявленнях про причини та ключові проблеми поширення корупції.*

2. *Стратегічним напрямом боротьби з корупцією має бути попередження корупційних проявів. Характер профілактичних заходів обумовлюється глибиною з’ясування соціальних передумов корупції, причин та умов корупційних діянь. Одне із основних завдань, які постають у цьому зв’язку, - зробити корупцію справою ризикованою і невигідною.*

3. *Ознайомившись з передвиборними програмами кандидатів на найвищий державний пост, зайвий раз переконуєшся, що переважна більшість з них пропонують правильні (при цьому майже однакові) шляхи подолання складної проблеми корупції. Проте, далеко не кожний з кандидатів має моральне право говорити про це, через власну ганебну дискредитацію у різний час.*

2.2. Державно-управлінська (адміністративна) корупція

Зловживання адміністративними повноваженнями має об’єктивний характер і розвивається з того моменту, коли людина посідає керівну посаду і її індивідуальна воля трансформується в державну. Таким чином, адміністративна посада під дією її внутрішніх складових елементів (авторитету, повноважень, доступу до різноманітних матеріальних і нематеріальних благ та ресурсів тощо) наповнюється багатьма суб’єктивними факторами, що набувають як позитивного, так і негативного характеру. Внаслідок їх дії в

деяких посадовців може гіпертрофуватися смак до влади, внаслідок чого відбуваються зворотні процеси: державна воля трансформується в особисту, а державна влада привласнюється посадовцем й використовується ним у приватних інтересах. Особа на державній посаді починає служити не суспільству, а самій собі, а її особиста воля домінує над волею державною, спрямовувати її нераціональним, неправомірним і навіть злочинним шляхом. Під час зловживання владою посадова особа використовує надані їй службові повноваження для протекціонізму й незаконного отримання різноманітних благ тощо.

Масштабне й системне корупційне явище, коли один з органів влади регулює суспільні відносини, переслідуючи приватні або вузькокорпоративні інтереси визначають терміном **“привласнення держави”** (state capture). Вивчаючи явище корупції в перехідних країнах, дослідники Hellmann, Kaufmann та Jones⁷ подають такі два приклади. *В одному – беззахисний власник маленької крамнички потерпає поневіряння і втрати від безперервних поборів й свавілля контрольних органів. В іншому – образ могутнього олігарха – лідера впливової фінансово-промислової групи, що “захоплює державу” для того, щоб формувати правовий порядок з метою досягнення власних корисливих інтересів. Перший випадок – це адміністративна корупція, другий – “привласнення держави”.* Національна й світова практика адміністративного управління знають велику кількість прикладів того, як представники бізнесу й капіталу, використовуючи можливості втручання в процедури відомчої нормотворчості, створюють для себе привілейоване становище для успішної боротьби проти своїх конкурентів із застосуванням адміністративних методів або отримують інші переваги для захоплення своїх сегментів ринку. Ті ж самі дослідники зазначають: **“Привласненням держави можна вважати спроби фірм самотійно встановлювати правила гри або впливати на їх ухвалення (закони, підзаконні нормативні акти) як за допомогою індивідуальних виплат чиновникам, суддям та депутатам, так і без них. Залежно від гілки влади, в рамках якої той чи інший орган державної влади уповноважений ухвалювати рішення, можна розрізняти привласнення законодавчої, виконавчої і судової влади”**⁸.

Необхідно розрізняти стихійні й здебільшого тіньові процеси “привласнення держави” від цивілізованих і законодавчо врегульованих в демократичних країнах форм і процедур представництва інтересів – таких, як лобізм, клієнтелізм або корпоративізм, які так само спрямовані на те, щоб впливати на процеси встановлення або зміни “правил гри”. На відміну від тіньових, корупційних методів впливу ці класичні процедури взаємодії влади й бізнесу мають легальний, чітко регламентований, відкритий і прозорий характер; вони чітко контролюються й регулюються для збереження й дотримання балансу між інтересами держави, суб’єктів господарювання й громадян.

Основними формами корупції у системі державної, муніципальної та недержавної служби в Україні, за даними Головного управління державної служби (далі - Головдержслужба), є наступні:

⁷Hellman Joel S., Jones Geraint, Kaufmann Daniel. Seize the day, seize the state. An empirical analysis of state capture and corruption in transition. World Bank working papers. p. 2.

⁸Там само.

– надання незаконних переваг фізичним або юридичним особам під час підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи рішень – **32 %**;

– відмову фізичним та юридичним особам в інформації, надання якої передбачено правовими актами, умисне затримувannya її, надання недостовірної чи неповної інформації, сприяння, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам – учасникам процедур закупівель, у досягненні перемоги всупереч вимогам Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” – **28,3 %**;

– незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг – **15,9 %** від загальної кількості складених протоколів;

– сприяння, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності, а так само в отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів чи пільг з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг – **14,4 %**.

Надзвичайно серйозними є такі, зокрема, проблеми, як неефективність, затягнутість, непрозорість бюрократичних процедур, невідповідність та корумпованість кадрів державної служби, непрозорість прийняття рішень у державних управлінських структурах, вразливість державної служби від політичних тисків тощо.

Поширені в демократичних країнах форми й процедури представництва інтересів (тобто легальні й прозорі канали зв’язку “влада-бізнес”) в Україні досі залишаються неформалізованими, непрозорими, перебувають у тішовій сфері й фактично межують з корупцією, хабарництвом, підкупом політиків і чиновників, що складає фундаментальні небезпеки й загрози для державних і суспільних інтересів. Нормотворчим підґрунтям цього явища можна вважати поширену на сьогодні практику закладання в законодавчі акти численних відсилочних норм, які делегують суттєві повноваження органам виконавчої влади нижчого рівня і, таким чином, переносять важливі питання управління суспільними відносинами на рівень підзаконних актів. Величезна кількість відсилочних норм зміщує процес законотворчості в сферу виконавчої влади, створюючи, таким чином, сприятливі умови для тішового представництва інтересів і корупції, для довільного тлумачення і впровадження норм законів.

Іншим суттєвим підґрунтям для корупції є відсутність в Україні легалізованих, законодавчо визначених і врегульованих “каналів”, форм і процедур представництва інтересів (лобізму, клієнтелізму та корпоративізму). Внаслідок цього процес ухвалення багатьох адміністративних рішень в Україні за рівнем закритості й непрозорості можна порівняти з “чорною скринькою”, в якій у фактично недоступному режимі, кулуарно, без належного аналізу й оцінки можливих впливів приймаються важливі політичні й соціально-економічні рішення і навіть цілі державні програми.

2.3. Тіньова економіка⁹

Тіньову економіку прийнято розглядати в якості підривного елементу, котрий живиться за рахунок економіки офіційної, відбираючи у неї продуктивні ресурси та створюючи конкуренцію офіційно діючим підприємствам. У зв'язку з цим більшість держав докладає багато зусиль задля того, аби знайти способи контролю над підпільною економічною діяльністю та винаходить щодо неї різноманітні засоби протидії. Однак, якщо визначати корупцію як “зловживання владою задля досягнення особистих цілей”, то варто сказати, що завдяки їй і виникає тіньова економіка. Тому, будь-які спроби протидіяти останній, не вирішуючи при цьому проблеми корупції, будуть непродуктивними – так само – і навпаки.

Коли державні та політичні інституції виявляються нездатними адекватно підтримати ринкову діяльність в країні, підприємства змушені переводити свої капітали “в тінь”.

Оскільки за самим своїм визначенням неофіційна економіка включає в себе всю незафіксовану урядом економічну діяльність, то вкрай важко чітко порахувати її обсяги у окремо взятій країні. Багато вчених вдавалися до спроби непрямым чином оцінити частку тіньової економіки від ВВП держави. Зокрема, дослідники *Schneider та Enste* основували свої підрахунки частки тіньового сектору на валютних потребах. За цими підрахунками підпільний сектор наприклад в Нігерії, Єгипті та Таїланді має обсяг приблизно трьох четвертих від розміру офіційно зареєстрованого ВВП¹⁰. Було розроблено кілька інших способів обрахувати обсяги тіньової економіки. Наприклад, дослідники *Kaufmann та Kaliberda* робили такі підрахунки, порівнюючи загальну економічну діяльність із обсягами споживання електроенергії, і в результаті отримали такі цифри щодо частки тіньової економіки країн, які перебували у той час на перехідному етапі (станом на 1990 р.): Болгарія 22,8%, Чеська республіка та Словаччина - 6%, Угорщина - 27%, Польща - 15,7%, Румунія - 22,3%, республіки колишнього СРСР - 12%¹¹.

Ключовим є питання співвідношення тіньової економіки та корупції, а також того, чи неофіційна економіка замінює, чи доповнює офіційний сектор. Іншими словами, чи економічна діяльність в межах тіньової економіки витісняє, чи навпаки розвиває економічну діяльність в офіційному секторі, і що відбувається тоді, коли державні посадовці використовують офіційний сектор економіки в якості джерела для досягнення своїх приватних цілей. Як правило, ведення бізнесу в рамках офіційної економіки має деякі переваги, починаючи від можливості давати рекламу своїх товарів, проте передбачає й недоліки, зокрема фіксовані ціни на товари, котрі треба встановлювати відповідно до певних рамок. Підприємці різняться між собою у способах управління своїми фірмами, з часом, вони більше починають розуміти свої можливості. Зазвичай

⁹За матеріалами - http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=297602.

¹⁰ Schneider, F. and D.H. Enste, 2000. Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences. Journal of Economic Literature 38, 77-114.

¹¹ Kaufmann, D. and A. Kaliberda, 1996. Integrating the Unofficial Economy into the Dynamics of Post-Socialist Economies: A Framework for Analysis and Evidence. in Economic Transition in Russia and the New States of Eurasia, edited by B. Kaminski, Armonk, NY, M.E. Sharpe. – 318 p.

підприємці починають бізнес в неофіційному секторі для того, аби уникнути високих видатків на дозвіл ведення бізнесу, згодом, коли фірма стає достатньо великою, вона підключається до офіційної економіки для того, аби мати можливість рекламувати свої товари та запускати нові лінії виробництва¹².

Рівень тіньової економіки України виріс на 2,3 процентного пункту і досяг 31,1% від ВВП. На думку Міністерства економіки України (далі – Мінекономіки)¹³, різке збільшення тіньового сектору відбулося в другій половині року, оскільки в першому півріччі рівень тіні зменшився до 28%. В цілому рівень тіньової економіки знижувався, починаючи з 2004 р., коли він складав 30,7%, а її нинішній розмір став максимальним з 2001 р.

Найбільший рівень тінізації - до 38% - Мінекономіки зафіксувало у монетарному секторі економіки. Таке зростання зазвичай пояснюють наслідками фінансової кризи, яка викликала відтік грошей з банківської системи. Збільшення частки тіньової економіки зафіксоване і за методиками співвідношення витрат населення до обсягу роздрібного товарообігу (до 38%) і підрахунку збитковості підприємств (29%).

Економічна криза призвела і до зміни галузей-лідерів тінізації. Якщо в 2007 р. найбільш тінізованим був сектор послуг, то минулого року – промисловість. Зниження тіньових операцій в секторі нерухомості (з 39,1% до 28,5%) Мінекономіки пояснило зменшенням кількості операцій, а у фінансовому секторі (з 31,3% до 20,1%) - втратою банками довіри громадян.

Збільшення тіньових операцій відмічене у добувній (до 42%) і переробній (до 35,3%) промисловості. В умовах погіршення світової кон'юнктури підприємства почали створювати резерви для існування в 2009 році шляхом заховання частини прибутку. Найбільший рівень тінізації виявлений у виробництві коксу і продуктів нафтопереробки (45,1%), легкої (42,9%) і харчової (40,8%) промисловості. Трохи менше рівень тіньових операцій - в металургії (39,3%) і машинобудуванні (36,2%).

2.4. Соціальна корупція

Соціальний аспект корупції проявляється у тому, що вона є одним з основних чинників роздвоєння суспільства - умовно кажучи, на офіційне і неофіційне (частково кримінальне). Корупцію можна розглядати як різновид соціальної корозії, яка роз'їдає і руйнує органи державної влади, зокрема, державу і суспільство в цілому. В її основі, перш за все, лежать такі вікові традиції відносин у суспільстві, як "послуга за послугу" („даю, щоб ти дав”).

За деякими оцінками в Україні на хабарі витрачають кошти, які перевищують державний бюджет у кілька разів. Але в той час, коли літні люди в пострадянських країнах з тривогою наголошують, що корупція значно посилилась, їхні діти та онуки схильні брати участь у корупційній

¹² Levenson, A. R. and Maloney, W. F., 1996. Modeling the Informal Sector: Theory and Empirical Evidence from Mexico. unpublished manuscript.

¹³ <http://www.rbc.ua/ukr/newslines/2009/04/28/536625.shtml>.

діяльності з будь-якого приводу – молодь засвоїла культуру корупції і вважає її звичайним явищем.

За тотальної влади напівкримінальної олігархії, пересічний українець продовжує вимушено користуватися традиційною корупцією як засобом збереження “народної тіньової економіки”. Саме на тіньовій економіці поступово постав український середній клас, вона формує реальні споживчі ціни в країні. Експерти вважають, що саме завдяки корупції населення багатьох країн пострадянського простору, держав Латинської Америки змогло забезпечити собі гідне економічне існування в умовах колосальної відсталості та неефективності механізмів державного управління, а економічний прогрес відбувається в цих країнах завдяки тому, що за допомогою корупційних механізмів економіка захищається від хижацьких амбіцій державних чиновників¹⁴.

В сучасний вітчизняних реаліях мало враховується фактор корупційної активності громадян, і тому все зводиться до корупційної активності посадових (службових) осіб держави. Це означає, що із стратегії і тактики протидії корупції випадає такий потенціал як “діяльність, спрямована на зменшення корупційної активності громадян”, яка має вирішальне значення для протидії корупції кризового типу.

2.5. Організована злочинність

Корупція як соціальне явище пов’язана з багатьма соціальними процесами, у тому числі криміногенними. Насамперед, це стосується зв’язку корупції з організованою злочинністю. Багато вчених схильні розглядати корупцію й організовану злочинність або як одне ціле, або як структурний елемент один одного. Так, О.І.Гуров вважає корупцію однією з обов’язкових ознак організованої злочинності. Під корупцією він розуміє не просто давання чи одержання хабара за надання будь-якої послуги, а “... постійний зв’язок посадових осіб з організованими злочинними угрупованнями”¹⁵. Такої ж позиції дотримується О.Г.Кальман, який вважає, що організована злочинність у сфері економіки фактично не може існувати без підтримки і тісної взаємодії із владними структурами. На його думку, в українських умовах це, значною мірою, обумовлено потребою легалізації значних сум грошей, здобутих організованими злочинними угрупованнями у процесі своєї злочинної діяльності¹⁶. Подібну позицію займають також деякі західні фахівці. Визнаючи корупцію супутником організованої злочинності, вони розглядають її як засіб забезпечення кримінальним структурам “даху” за допомогою державних службовців, як форму взаємодії та зрощування

¹⁴Феноменологія української корупції та її специфічні риси // Діалог.ua. - http://dialogs.org.ua/dialog.php?id=56&op_id=928.

¹⁵ Гуров А.И. Профессиональная преступность: прошлое и современность. - М., 1990. - С. 205, 215.

¹⁶ Кальман О. Взаємозв’язок організованої злочинності та корупції у сфері економіки // Вісник Академії правових наук. - Х., 1997. - № 4. - С. 188 -190.

політичної, економічної еліти зі злочинним світом¹⁷. Відзначаючи небезпечність тенденції проникнення представників організованої злочинності в органи державної влади і особливо зростання представників влади з організованою злочинністю, дослідники констатують, що таким чином у нас розвивається процес - від грошей до влади і від влади до грошей, коли не лише злочинці можуть посідати державні посади, але й посадові особи держави можуть ставати злочинцями¹⁸.

Якщо ж характеризувати **проникнення представників організованих злочинних груп до органів державної влади та органів місцевого самоврядування**, то слід зазначити, що воно **переслідує такі цілі**:

- ухилення керівників та членів організованих злочинних угруповань від кримінальної відповідальності, у тому числі за допомогою депутатської недоторканності;
- нейтралізацію слідчих дій, оперативно-розшукових та інших заходів, що здійснюються правоохоронними органами щодо організованих злочинних угруповань чи окремих їх членів;
- забезпечення “даху” для подальшої злочинної діяльності;
- забезпечення можливостей для нарощування свого капіталу, отримання інших незаконних переваг тощо.

Про органічний зв'язок корупції та організованої злочинності свідчить також той факт, що найвпливовіші міжнародні організації, формулюючи рекомендації підвищення ефективності боротьби з організованою злочинністю, особливу увагу приділяють боротьбі з корупцією. Так, ООН одним із стратегічних напрямів попередження організованої злочинності вважає дослідження проблем боротьби з корупцією. У прийнятих у 1990 р. VIII Конгресом ООН “Керівних принципах для попередження організованої злочинності і боротьби з нею” зазначено, що “... необхідною умовою розробки програм з попередження злочинності є дослідження проблем корупції, її причин, характеру, наслідків, взаємозв'язку з організованою злочинністю і заходів для боротьби з нею”¹⁹.

У Рамковій Конвенції ООН проти організованої злочинності від 21 липня 1997 року безпосередньо при визначенні поняття організованої злочинності вказується на те, що корупція є одним із трьох основних засобів (два інші - насильство і залякування), які дають можливість ватажкам організованої злочинності отримувати прибуток, контролювати території, зовнішні та внутрішні ринки, продовжувати свою злочинну діяльність і проникати в легальну економіку²⁰.

¹⁷ Бровкін В. Проблеми боротьби з організованою злочинністю в державах з перехідною економікою // Проблеми боротьби з організованою злочинністю в регіоні (по матеріалах Харківської та Полтавської областей). - Х., 1999. - С. 22 -23.

¹⁸ Биленчук П.Д., Еркенів С.Е., Кофанов А.В. Транснаціональна преступность: состояние и трансформация. - К.: Атика, 1999. - С. 31.

¹⁹ Сборник стандартов и норм Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия. - Нью-Йорк, 1992. - С. 62.

²⁰ Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію // Упоряд. М.І. Камлик, Є.В. Невмержицький, Л.М. Доля та ін. / - за ред. Б.В. Романюка та М.І. Камлика. - К.: Школяр, 1999. - С. 70.

Наявність корумпованих зв'язків для організованих злочинних формувань і зв'язок корумпованого чиновника з такими формуваннями - це оптимальна з точки зору досягнення злочинного результату і безпеки функціонування формула існування двох явищ, що розглядаються. **Організована злочинність зацікавлена створити відповідні позиції у владних структурах для відстоювання в них своїх інтересів, забезпечення сприятливих умов для протиправної діяльності й уникнення від відповідальності, а корупція, у свою чергу, зацікавлена в можливостях організованих злочинних угруповань** (фінансових, організаційних тощо). Тому широке розповсюдження корупції неодмінно призводить до зростання організованої злочинності, а якісний і кількісний розвиток останньої неодмінно тягне за собою збільшення кількості корупційних проявів і підвищення небезпечності їх характеру. Можна сказати так: у своєму розвитку корупція й організована злочинність ідуть на зустріч одне одному і неодмінно зустрічаються на певному етапі свого розвитку, а зустрівшись, інтегрують свої зусилля, суттєво збільшуючи свій злочинний потенціал.

Дані, які наведені в літературі і характеризують процес зрощення організованих злочинних угруповань з представниками влади, не завжди відзначаються точними показниками. Так, за даними деяких дослідників (*які базуються на оцінках Служби безпеки України*) у 1997 році 32% членів вітчизняних злочинних угруповань становили представники вищих владних установ, а 33% - керівники державних структур²¹. Достовірність таких даних викликає певний сумнів. Це стосується також інформації щодо процесу зрощення корумпованої частини державного апарату з організованими злочинними угрупованнями, що діють у сфері економіки. За даними Служби безпеки України, 60% мафіозних кланів мають корумповані зв'язки в різних структурах влади та управління. У корумпованих взаємовідносинах перебуває близько 40% керівників підприємств і майже 90% керівників комерційних структур²². Такі дані, не дивлячись на наведені конкретні показники, не дають чіткої уяви про зазначений процес. Річ у тім, що не визначеним залишається таке поняття, як мафіозний "клан". Отже, не зрозуміло, про яку саме категорію злочинних угруповань йдеться.

Питання про співвідношення корупції і організованої злочинності є важливим не лише з теоретичної точки зору, воно також має прикладний характер. З'ясування аспекту, що розглядаємо, впливає на розуміння сутності як корупції, так і організованої злочинності, а отже і на визначення стратегії і тактики протидії їм, вироблення й реалізацію практичними працівниками правоохоронних органів заходів для виявлення та документування конкретних проявів корупції та протиправної діяльності членів організованих злочинних угруповань.

На процеси поширення корупції в Україні загалом також впливають:

Економічні фактори безпосередньо пов'язані з тривалою економічною кризою, яка призвела до значної деформації соціально-економічних відносин.

²¹ Сікора І.В. Національні інтереси України та лобістські технології бізнесу. - К.: Охорона праці, 2000. С. 92.

²² Камлик М.І., Гега П.Т., Білецький В.О. Про прояви організованої злочинності у виробничій та управлінській сферах економіки // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). - 2000. - № 1. - С. 23 -24.

Економічними факторами, які можуть виступати загальними причинами і умовами корупції та причинами й умовами корупційних діянь, перш за все, є:

- відсутність сприятливого режиму діяльності підприємств та підприємців, особливо щодо сплати податків;
- відсутність прозорості процесів роздержавлення власності, вирішення різних економічних та господарських питань.

Організаційно-управлінські фактори:

- відсутність чіткої регламентації діяльності державних службовців щодо процедури здійснення службових повноважень;
- наявність у службових осіб надто широких розпорядчо-дозвільних повноважень для прийняття рішень на свій розсуд;
- відсутність порядку спеціальної перевірки, тестування на відповідність професійним та моральним якостям;
- дублювання споріднених функцій органами державної влади, неузгодженість дій різних владних структур;
- низька виконавча дисципліна, відсутність належної відповідальності за доручену ділянку роботи та результати діяльності;
- низький престиж державної служби.

Правові фактори:

- недоліки нормативно-правової бази, зокрема, прогалини і нечіткість законодавства;
- відсутність на нормативному рівні цілісної системи засобів запобіжного впливу на причини та умови, що сприяють корупції та корупційним діям.

Ідеологічним фактором, який відіграє роль соціальної передумови корупції в нашій країні, є відсутність чітко визначеної і впровадженої в практику системи цінностей Української держави та національної ідеології державної служби.

Морально-психологічні фактори значного поширення корупції в Україні пов'язані з такими основними моментами, як:

- втрата моральних засад свого колишнього статусу і значення у функціонуванні суспільства і регулюванні суспільних відносин;
- соціально-економічна і політична нестабільність суспільства;
- послаблення імунітету суспільства до корупції та антикорупційної мотивації суспільства;
- корінні зміни світогляду, ідеологічних орієнтацій громадян;
- поширення корисливої спрямованості у діяльності працівників публічної (недержавної) сфери.

Ряд фахівців намагаються кваліфікувати корупцію, піддавши це явище певній структуризації, наприклад²³:

- **хабарництво у торгівлі**, пов'язане з функціонуванням чорного ринку, протизаконними фінансовими та майновими операціями, ухиленням від сплати податків, фальсифікацією фінансових документів;

²³ Дорошенко А., Овсій І. Спрут, що охоплює планету // Політика і час. – 1998. – №5. – С. 30-31.

- **патронатна система**, що виникає, як правило, тоді, коли реалізація незаконних угод концентрується в руках обмеженої кількості осіб або організацій. Посадові особи, які контролюють патронатні системи, намагаються монополізувати владу аж до встановлення повного контролю за діяльністю легітимного уряду;

- **непотизм** (дружба або кумівство) призводить до виникнення несправедливих великих поступок при укладанні угод, призначення родичів на вузлові посади в системі управління, пільгової купівлі власності, доступу до твердих валют тощо;

- **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.

3. СУБ'ЄКТИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

З точки зору забезпечення дієвості та ефективності антикорупційної політики держави, досягнення мети її та виконання основних завдань надзвичайно важливим є чітке визначення зазначених суб'єктів та засад державної політики у сфері протидії корупції.

Виходячи зі змісту антикорупційної політики, функціонального призначення та кола повноважень, суб'єкти протидії корупції можуть бути поділені на основні групи, а саме: суб'єкти, які: визначають і забезпечують реалізацію антикорупційної політики держави; створюють і удосконалюють нормативно-правову базу протидії корупції; безпосередньо здійснюють правоохоронну діяльність у сфері боротьби з корупцією; здійснюють судовий розгляд справ про корупційні правопорушення (суд); спрямовують свою діяльність на діагностику, профілактику та запобігання корупції; здійснюють координацію антикорупційної діяльності; реалізують контроль та нагляд за діяльністю суб'єктів безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері боротьби з корупцією; здійснюють поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь; здійснюють фінансове, матеріально-технічне, інформаційне та науково-аналітичне забезпечення протидії корупції.

Першу групу суб'єктів протидії складають вищі державні органи – Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, яким належить прерогатива визначення внутрішньої і зовнішньої політики держави, складовою якої є антикорупційна політика, і забезпечення її здійснення.

Відповідно до п. 3 та 6 ч. 1 ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, затвердження загальнодержавних програм економічного та соціального розвитку, а згідно з п. 12, 14, 17, 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України виключно згідно із законами України визначаються: організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби; організація і діяльність прокуратури, органів дізнання і слідства; основи національної безпеки; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них. Згідно з Конституцією України

Президент України є Главою держави і гарантом дотримання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (ст. 112), забезпечує національну безпеку держави, здійснює керівництво у сфері національної безпеки, очолює Раду національної безпеки і оборони України (п. 1, 17, 18 ч. 1 ст. 106). Відповідно до п. 1 та 7 ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів України забезпечує внутрішню і зовнішню політику держави, здійснює заходи щодо забезпечення національної безпеки України, боротьби зі злочинністю. Антикорупційну політику реалізовано у відповідних законодавчих актах цих органів – законах, постановах, указах.

Друга група суб'єктів здійснює законодавче (нормативно-правове) забезпечення протидії корупції. Такими суб'єктами є Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, відповідні міністерства та відомства. Особливе місце серед цих органів відведено Верховній Раді України, від якої як єдиного законодавчого органу в нашій державі залежить якість забезпечення правового регулювання протидії корупції.

Третю групу зазначених суб'єктів складають суб'єкти безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері боротьби з корупцією. Така назва цих суб'єктів є дещо умовною, оскільки правоохоронна діяльність містить реалізацію всіх правоохоронних функцій. У даному разі під безпосередньою правоохоронною діяльністю розуміємо здійснення таких функцій, як оперативно-розшукова (виявлення, припинення та документування корупційних діянь), розслідування корупційних злочинів, провадження справ про адміністративні правопорушення корупційного характеру, а також здійснення профілактичної функції.

У свою чергу, суб'єкти цієї групи поділяються на дві підгрупи: суб'єкти, для яких безпосередня правоохоронна діяльність у сфері боротьби з корупцією є однією з основних функцій; 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 (наприклад – органи прокуратури). При цьому слід зазначити, що сьогодні в Україні не існує державного органу, для якого протидія з корупцією була б єдиною основною функцією діяльності.

До суб'єктів безпосередньої правоохоронної діяльності першої підгрупи відноситься ряд суб'єктів, передбачених Законом України “Про засади запобігання та протидії корупції”. В якому чітко зазначається, що боротьбу з корупцією ведуть відповідні підрозділи: 1) Міністерства внутрішніх справ України; 2) Податкової міліції; 3) Служби безпеки України; 4) органів прокуратури; 5) інші органи та підрозділи, що створюються для боротьби з корупцією згідно з чинним законодавством. Підрозділи, для яких здійснення безпосередньої правоохоронної діяльності є однією з основних функцій, такі: у Міністерстві внутрішніх справ України – Головне управління по боротьбі з організованою злочинністю; у Державній податковій адміністрації України – Управління по боротьбі з корупцією та безпеки в органах ДПА України; у Службі безпеки України – Головне управління по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю. У Генеральній прокуратурі України існує Управління з нагляду за виконанням законів спеціальними підрозділами та іншими

державними органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю та корупцією. Але вони не можуть бути віднесені до суб'єктів цієї підгрупи, оскільки до їх компетенції віднесено здійснення прокурорського нагляду за діяльністю вищевказаних спецпідрозділів МВС, СБУ, ДПА. Разом з тим, суб'єктами цієї підгрупи слід визнавати слідчих прокуратури, які провадять слідство у справах про корупційні злочини. Що стосується інших органів та підрозділів, що створюються для боротьби з корупцією згідно з чинним законодавством, то, зокрема, таким органом певний час було Національне бюро розслідувань, яке спочатку (1997 р.) було створене відповідним Указом Президента України, а потім, фактично не розпочавши своєї правоохоронної діяльності, було ліквідоване Президентом (1999 р.).

Що стосується суб'єктів безпосередньої правоохоронної діяльності другої підгрупи, то відповідно до вітчизняного антикорупційного законодавства до них слід віднести слідчих, прокурорів, які за певних обставин мають право складати протокол про вчинення корупційного діяння або іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією. Крім того, до таких суб'єктів можуть бути віднесені підрозділи по боротьбі з економічною злочинністю Міністерства внутрішніх справ України.

Четверта група суб'єктів – це суди загальної юрисдикції, до компетенції яких Закон відносить судовий розгляд справ про корупційні правопорушення.

Діяльність **суб'єктів п'ятої групи** головним чином пов'язана із запобіганням корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. До них відносяться органи, які, зокрема, забезпечують проведення єдиної державної політики у сфері державної служби, здійснюють профілактичну антикорупційну діяльність серед службовців всіх органів державної влади чи органів місцевого самоврядування чи певних відомств. Таким суб'єктом є Головне управління державної служби України.

На Головне управління державної служби України, як на центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом покладається здійснення заходів, спрямованих на запобігання проявам корупції серед державних службовців; перевірка в державних органах та органах місцевого самоврядування додержання вимог законів України “Про державну службу”, “Про засади запобігання та протидії корупції” та інших актів законодавства з питань державної служби; проведення у встановленому порядку службових розслідувань з питань додержання державними службовцями законодавства про державну службу, про боротьбу з корупцією, а також за фактами порушення етики поведінки державних службовців.

До цієї групи суб'єктів протидії корупції відносяться також підрозділи внутрішньої (власної) безпеки правоохоронних та деяких інших органів, одним з основних завдань яких є здійснення профілактичного антикорупційного впливу по відношенню до співробітників цих органів.

Шосту групу суб'єктів складають суб'єкти, які здійснюють координацію антикорупційної діяльності. Такими органами є: Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори – згідно зі ст. 10 Закону України “Про прокуратуру” вони координують діяльність по боротьбі із злочинністю

органів внутрішніх справ, органів Служби безпеки, органів Податкової міліції, органів Митної служби та інших правоохоронних органів; Рада національної безпеки і оборони України – згідно з ч. 2 ст. 107 Конституції України та ст. 3 Закону України “Про Раду національної безпеки і оборони” вона координує діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки.

Відповідно до Указу Президента України № 370/200 17 квітня 2008 року, Міжвідомча робоча група з питань протидії корупції здійснювала: підготовку пропозицій щодо вдосконалення взаємодії органів прокуратури України, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, Державної податкової адміністрації України, Головного управління державної служби України, Міністерства юстиції України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади у питаннях протидії та запобігання корупції; напрацювання комплексу заходів щодо запобігання та протидії корупції; розгляд пропозицій щодо вдосконалення законодавства з питань запобігання та протидії корупції.

Сьому групу суб’єктів протидії корупції утворюють органи, що здійснюють контроль та нагляд за діяльністю суб’єктів безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері протидії корупції.

Відповідно до антикорупційного законодавства парламентський контроль за виконанням законів у сфері протидії корупції здійснюється Верховною Радою України безпосередньо, а також Комітетом Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією. Згідно з ч. 2 ст. 107 Конституції України та ст. 3 Закону України “Про Раду національної безпеки і оборони” контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки здійснює Рада національної безпеки та оборони України.

До суб’єктів цієї групи слід віднести також суд, який здійснює судовий контроль за діяльністю вищезазначених органів при розгляді кримінальних справ про корупційні злочини, адміністративних справ про адміністративні корупційні правопорушення, вирішенні питання щодо обрання запобіжного заходу у вигляді взяття під варту, продовження строків тримання під вартою, проведення обшуку в житлі чи іншому володінні особи, накладення арешту на кореспонденцію чи зняття інформації з каналів зв’язку у справах про корупційні злочини.

Нагляд за виконанням законів у сфері боротьби з корупцією здійснюється Генеральним прокурором України й уповноваженими ним прокурорами (ст. 1 Закону України “Про прокуратуру”). В органах прокуратури цю функцію здійснюють управління та відділи по нагляду за виконанням законів спеціальними підрозділами та іншими державними органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю та корупцією.

Восьма група суб’єктів протидії корупції – це, насамперед суди, а також прокурори, державні органи та органи місцевого самоврядування, які вживають заходи і приймають конкретні рішення стосовно відшкодування заподіяної корупційними діями шкоди, поновлення порушених ними прав тощо.

Відповідно до положень антикорупційного законодавства збитки, заподіяні державі, підприємству, установі, організації незаконним використанням приміщень, засобів транспорту і зв’язку, іншого державного майна

або коштів, підлягають відшкодуванню винними особами, уповноваженими на виконання функцій держави, на загальних підставах і умовах матеріальної відповідальності працівників та військовослужбовців.

У разі відмови добровільно повернути незаконно одержані особою, уповноваженою на виконання функцій держави, кредити, позички, цінні папери, нерухомість та інше майно, вони чи їх вартість підлягають стягненню (вилученню) в доход держави у судовому порядку за заявою прокурора.

Прийняті внаслідок корупційних діянь неправомірні нормативно-правові акти та рішення підлягають скасуванню органом або посадовою особою, уповноваженими на прийняття чи скасування відповідних актів та рішень, або визнаються незаконними в судовому порядку.

Фізичні та юридичні особи, права яких порушено внаслідок корупційних діянь і які зазнали моральної чи матеріальної шкоди, мають право на поновлення цих прав і відшкодування шкоди у встановленому Законом порядку.

У межах своїх повноважень певні заходи стосовно протидії корупції можуть здійснювати також інші суб'єкти, зокрема державні органи, – Національний банк України, Державна податкова адміністрація, Державна контрольно-ревізійна служба, Рахункова палата України, Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України; органи місцевого самоврядування; об'єднання громадян, засоби масової інформації.

Здійснення антикорупційної діяльності потребує специфічного правового, організаційного, кадрового, інформаційного, матеріально-технічного, фінансового, наукового та іншого забезпечення, що обумовлює необхідність створення спеціальних органів (*установ, служб, підрозділів*), які і становлять **дев'яту групу** суб'єктів протидії корупції. Так, науково-дослідне забезпечення протидії корупції здійснює Міжвідомчий науково-дослідний центр з проблем боротьби з організованою злочинністю (*Указ Президента України № 144/2007 від 26.02.2007*). Але, як показує міжнародний досвід, **протидію корупції не можна зводити виключно до боротьби з її організованими, злочинними формами**. За умов, коли корупція та пов'язані з нею суспільні відносини набувають поширених й різноманітних форм і проявів, комплексна система науково-аналітичного супроводу державної політики у сфері протидії корупції потребує водночас координації й диверсифікації зусиль різного роду наукових установ.

4. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ (ПОРІВНЯНО З ЄВРОПЕЙСЬКОЮ ТА СВІТОВОЮ ПРАКТИКОЮ)

4.1. Вітчизняні реалії

Рада національної безпеки і оборони України (далі РНБО), проаналізувавши стан протидії корупції в Україні (2008 р.), відзначила нагальну необхідність вжиття ефективних заходів у цій сфері, на чому неодноразово наголошував Президент України. На розв'язання зазначеної проблеми

спрямовано рішення РНБО від 21 квітня 2008 року “Про заходи щодо реалізації національної антикорупційної стратегії та інституційного забезпечення цілісної антикорупційної політики”, введене в дію Указом Президента України від 5 травня 2008 року N 414 (414/2008), та низку указів Глави держави.

РНБО констатує, що стан виконання зазначеного рішення та відповідних актів Президента України органами виконавчої влади залишається незадовільним. До цього часу не створено належної законодавчої бази для більш ефективної протидії корупції, невирішеними залишаються питання посилення відповідальності за корупційні діяння, обмеження імунітетів, інституційного забезпечення протидії корупції, впровадження судової реформи.

Водночас РНБО України зазначає, що став позитивним перший досвід діяльності Міжвідомчої робочої групи з питань протидії корупції, що дало змогу поліпшити стан координації заходів щодо запобігання та протидії корупції. В Україні також упродовж останніх двох десятиріч проблема корупції та боротьби з нею залишалася і продовжує залишатися однією з найпріоритетніших. Розроблена і діє система заходів протидії і боротьби з цим негативним суспільним явищем. Створена та удосконалюється нормативна база по боротьбі з корупційними проявами, хабарництвом та посадовими злочинами. Проте, такий досвід боротьби з корупцією та відповідного аналізу, який накопичено в інших країнах, у нашій державі дотепер відсутній.

Законодавча база з протидії корупції в Україні налічує сьогодні більше сотні законів України, указів, розпоряджень Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, галузевих нормативних документів. Дана система містить багато нормативно-правових актів як базових для усіх сфер соціального життя, так і тих, предметом яких є окрема галузь національної економіки чи певна сфера суспільних відносин. До останніх відносимо закони України “Про Вищу раду юстиції”, “Про банки і банківську діяльність” “Про Конституційний суд України”, “Про міліцію”, “Про Національний банк України”, “Про місцеві державні адміністрації” та ін. Крім законів України, існує низка підзаконних нормативно-правових актів. Проте, всі вони приймалися у різні часи, різними органами, у ряді випадків – без наукового обґрунтування, через що і виникали колізії, протиріччя та невідповідність один одному. На жаль, доводиться констатувати, що різноманітні заходи щодо подолання корупції, які плануються і здійснюються сьогодні в державі, дуже слабо пов’язуються із зусиллями щодо наведення порядку в економіці, а законодавчі акти, які регламентують економічні реформи, нерідко поспіхом прийняті, недосконалі і, головне, не завжди передбачають відповідні механізми з нейтралізації зловживань²⁴.

Отже, правова система боротьби з корупцією в Україні ґрунтується на великій кількості законів і нормативно-правових актів. У деяких випадках оцінка дієвості цих актів і взаємозв’язку між ними має певні труднощі, що почасти пояснюється їх великою кількістю.

²⁴ <http://www.transparency.org>.

Суперечить загальноприйнятим нормам права як нечіткість законодавчих визначень самого цього поняття “корупція”, так й інститут відповідальності за корупційні діяння. Виходячи з міжнародних нормативних актів, під корупцією розуміються безумовно кримінально карані діяння, що мають набагато більший ступінь суспільної небезпеки, ніж просто окремі факти хабарництва, підкупу чиновників чи зловживання владою.

Такий підхід відчутно принижує суспільну небезпеку корупції як політико-правового явища і, як показує практика застосування вищезазначеного Закону, дезорієнтує не тільки громадськість, але й правоохоронні органи, націлюючи останні на гонитву за кількістю складених “протоколів про корупцію”. З одного боку, встановлений розмір матеріальної відповідальності настільки мізерний, що не спроможний зупинити корупціонера у сприянні ним вирішенню будь-якого питання для зацікавленої особи, за яке він одержить винагороду у сотні разів більшу, ніж розмір штрафу. З іншого, – експерти вважають, що форма звільнення з посади за даним Законом внесла тільки плутанину в характер юридичної відповідальності, оскільки усунення з посади є заходом кримінально-процесуальним і при адміністративному розслідуванні застосовуватись не може. А заборона займатися певною діяльністю – міра кримінального законодавства, яка може бути винесена тільки вироком суду. Чинне антикорупційне законодавство настільки розпливчате, що одне й те ж корупційне діяння можна кваліфікувати і як проступок (правопорушення), і як злочин²⁵.

Можна констатувати, що сьогодні нормативно-правові акти у сфері боротьби з корупцією працюють малоефективно, а окремі положення концептуальних документів мають декларативний та загальний характер.

Звичайно, недосконалість антикорупційного законодавства, його безсистемність, необґрунтованість та непродуманість деяких положень є причиною неефективної антикорупційної діяльності. Але слід зауважити, що це не головна причина. **Основна – відсутність у керівників виконавчої влади та правоохоронних структур бажання бачити всю гостроту проблеми і робити відповідні висновки, намагання підмінити серйозні оцінки заспокійливою “еквілібристикою” цифрами.** Здебільшого проблема полягає не у недосконалості законодавчої бази стосовно протидії корупції, а в її неефективному застосуванні. Так, протягом багатьох років окремими міністерствами та відомствами **не виконувалися** пункти планів заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією, які щорічно затверджуються Кабінетом Міністрів України, зокрема, щодо:

– підвищення кваліфікації державних службовців, керівників державних підприємств, установ і організацій з питань запобігання та протидії корупції і дотримання актів законодавства про державну службу із залученням фахівців Головержслужби, МВС, СБУ, Мін’юсту, ДПА, Держмитслужби та відповідних вищих навчальних закладів і наукових установ;

²⁵ Романюк Б.В. У боротьбі з організованою злочинністю та корупцією важливі конкретні дії // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – К. – 2004. – № 9. – С. 30.

– посилення роз’яснювальної роботи, спрямованої на запобігання і припинення корупційних діянь у центральному апараті та підпорядкованих органах, установах, підприємствах і організаціях, звернувши особливу увагу на знання державними службовцями вимог законів України “Про державну службу” та “Про засади запобігання та протидії корупції” тощо.

Малоефективними виявляються профілактичні заходи, що здійснюються правоохоронними органами. Через неналежне документальне оформлення виявлених фактів корупції провадження багатьох адміністративних справ припиняється, а державні службовці, які вчинили ці правопорушення, уникають передбаченої законом відповідальності. В деяких органах виконавчої влади та в органах місцевого самоврядування належним чином не використовуються механізми атестації державних службовців для звільнення з посад осіб, які втратили довіру та порушують законодавство.

Варто зазначити, що однією із головних причин неефективного виконання антикорупційних заходів є **відсутність механізму координації** органів, залучених до його виконання.

Таку ж проблему вбачає і Група держав Ради Європи проти корупції, яка рекомендувала нашій державі створити орган, що здійснюватиме нагляд за реалізацією національної антикорупційної стратегії і відповідних планів дій, а також розроблятиме нові стратегію та заходи боротьби проти корупції.

Постановою Кабінету Міністрів України від 4 червня 2008 року № 532 “Деякі питання реалізації державної антикорупційної політики” було введено посаду **Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики** (дещо пізніше її було скасовано). А 24.05.2009 р. Уряд затвердив Положення про Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики. Це рішення Уряду створює правові засади для вирішення завдань щодо забезпечення єдиних підходів до розробки і реалізації державної антикорупційної політики, а також виконання міжнародних зобов’язань України, зокрема рекомендацій Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO). Згідно документу, на Урядового уповноваженого покладається виконання завдань з підготовки пропозицій щодо формування та забезпечення реалізації державної антикорупційної політики. Урядовий уповноважений забезпечує проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, що подаються на розгляд Уряду. Також він проводить системний аналіз діяльності центральних органів виконавчої влади у сфері запобігання та протидії корупції. Крім того, Урядовий уповноважений повинен забезпечувати ефективну взаємодію з центральними і місцевими органами виконавчої влади, організаціями та об’єднаннями з питань реалізації державної антикорупційної політики, а також брати активну участь у співпраці України з Групою держав Ради Європи проти корупції (GRECO), іншими міжнародними антикорупційними організаціями²⁶.

Саме тому, а також у зв’язку з необхідністю приведення Плану заходів у відповідність до рекомендацій Групи держав Ради Європи проти корупції

²⁶ http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=210667707&cat_id=119129001

(ГРЕКО) та узгодження строків їх виконання Міністерство юстиції підготувало нову редакцію Плану заходів з урахуванням ключової ролі в його виконанні Урядового уповноваженого²⁷.

Серед найважливіших залишається і проблема координації діяльності органів, які здійснюють боротьбу з корупцією. Позитиву неможливо досягнути без створення окремого самостійного державного органу з чітко визначеними функціями і наділенням для їх виконання відповідними владними та процесуальними повноваженнями. Свого часу таку спробу зробила Верховна Рада України - постановою від 19 грудня 1992 року була сформована Тимчасова депутатська комісія з питань боротьби з організованою злочинністю, корупцією і хабарництвом. Через рік наступною такою інституцією відповідно до Указу Президента України від 26 листопада 1993 року № 561 став Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України (очолений безпосередньо Л.М. Кравчуком). Завдання Комітету були вже більш конкретизовані: забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері боротьби з корупцією; координація у цій сфері всіх державних органів; розроблення заходів щодо запобігання встановленню корумпованих зв'язків кримінальних елементів з державними службовцями та іншими посадовими особами; інформування населення про заходи, які вживаються щодо боротьби з корупцією тощо. Не вдаючись до оцінок діяльності зазначеного органу в цілому, наголосимо лише на нечіткості правових засад і обмеженості його повноважень. Подальше поширення корупції об'єктивно вимагало більш рішучих кроків. Один із них - утворення Указом Президента України від 24 квітня 1997 року № 371 Національного бюро розслідувань (з поєднанням функцій до-судового слідства та координації протидії організованій злочинності й корупції). Але за зверненням групи народних депутатів Конституційний Суд України рішенням від 6 липня 1998 року визнав окремі положення зазначеного Указу неконституційними без скасування його в цілому (тобто формально він є чинним і досі).

Пізніше Указом Президента України від 8 лютого 2005 року № 208 Координаційний Комітет був ліквідований, а його функції, фінансове та матеріально-технічне забезпечення передані Раді національної безпеки і оборони України. Згодом Президент України Указом від 28 грудня 2005 року № 1865 утворив Міжвідомчу комісію Ради національної безпеки і оборони України з комплексного вирішення проблем у сфері боротьби з корупцією. Проте менш ніж за рік, 15 грудня 2006 року, ці два Укази визнаються такими, що втратили чинність. І цим палітра колізій та суперечливостей норм щодо координації протидії корупції не обмежується. Так, Указом Президента України від 17 квітня 2008 року №370 утворена Міжвідомча робоча група з питань протидії корупції (у її складі, зокрема, представлено і МВС України), а між тим чинний Указ Президента України від 12 лютого 2000 року № 229 "Про вдосконалення координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі з

²⁷ Проект розпорядження Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до Плану заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні "На шляху до доброчесності" на період до 2010 року" - http://www.acrc.org.ua/file_collection.

корупцією та організованою злочинністю” покладає функцію такої координації на прокурорів АР Крим, областей, міст Києва та Севастополя, районів і військових прокурорів регіонів (відповідно до ч. 3 ст. 29 Закону України “Про прокуратуру”).

Характерною ознакою останнього десятиріччя є намагання правоохоронних структур і судової системи до самореформування. Проте автономність (під популярними, якщо не популістськими, гаслами “демократизації”, “опікування правами і свободами людини і громадянина”), у відриві від реалій іноді фактично є косметичною спробою змінити (удосконалити) назву, структуру, штат, повноваження і т. ін., тоді як потрібна капітальна реконструкція всієї правоохоронної системи держави. Певною мірою засади такої радикальної перебудови на перспективу за-тверджені Указом Президента України від 8 квітня 2008 року №311 і закріплені у **Концепції реформування кримінальної юстиції України**. У ній зазначається, що здійснення ефективної державної політики з протидії корупції потребує створення спеціалізованого антикорупційного органу з поєднанням повноважень досудового розслідування та координації діяльності у цій сфері. Слід також наголосити, що в Конвенції Організації Об’єднаних Націй проти корупції, яку ратифіковано Україною, також ідеться про необхідність створення державного спеціального органу із запобігання корупції з наділенням наглядово-координаційними повноваженнями.

З цієї та ряду інших причин Міністерством внутрішніх справ України запропоновано створити **Антикорупційне бюро України** у структурі Міністерства внутрішніх справ України як урядовий орган, зосередивши в цьому централізованому підрозділі зусилля з протидії корупції, виключити вузьковідомчий підхід і дублювання в діяльності відповідних правоохоронних органів, підвищити ефективність боротьби з цими правопорушеннями. Законопроект “Про Антикорупційне бюро України” (№ 2222 від 19.05.2008, Г.Москаль) вже розроблено і внесено на розгляд парламенту. З урахуванням складної криміногенної ситуації, негативних тенденцій її розвитку й нагальної потреби зміцнення правопорядку й законності цей законопроект є вкрай необхідним і невідкладним. Це підтверджує і *позитивний досвід Латвії, де в 18 квітня 2002 року був прийнятий Закон Латвійської Республіки “Про Бюро щодо попередження та боротьби з корупцією”, який підпорядкований безпосередньо Кабінету Міністрів і Сейму, успішно веде боротьбу з корупцією в державі, в тому числі й на найвищих урядових рівнях. Завдяки цій правоохоронній структурі, що створюється з метою протидії корупції, в рейтингу корумпованості Латвія займає 51 місце, випередивши всі пострадянські країни, крім Естонії.*

Тому Міністерство внутрішніх справ України, не очікуючи прийняття згаданого вище законопроекту, у березні 2008 року реформувало Головного управління по боротьбі з організованою злочинністю (ГУБОЗ) і ввело до його структури Антикорупційне бюро. Запроваджені і принципово нові критерії оцінки оперативно-службової діяльності з позицій виключно практичних і якісних результатів. Скориговані пріоритети оперативно-службової діяльності підрозділів БОЗ, відпрацьовані механізми покращання їх взаємодії з іншими службами блоку кримінальної міліції як при проведенні профілактичних

операцій, так і на етапі реалізації оперативної інформації щодо проявів корупції.

Зусилля провідних оперативних служб МВС спрямовані на активну протидію зловживанням посадових осіб, особливо у сферах підвищеного ризику корупції. Але припинити чи розкрити злочин - лише півсправи: його ще потрібно фахово, якісно і в установлені терміни розслідувати, а для забезпечення відшкодування збитків державі - вчасно виявити й накласти арешт на майно підозрюваного. Тому у проекті нового Кримінально-процесуального кодексу слід було б поширити інститут альтернативної підслідності з певної категорії справ, зокрема щодо злочинів у сфері економіки та службової діяльності. У протидії корупції поступово укріплюється міжвідомча координація, зокрема оперативних і слідчих підрозділів міліції, прокуратури, Служби безпеки, інших органів державної влади та управління. Результатом правильно організованої взаємодії МВС і Генеральної прокуратури України є викриття серйозних корупційних схем, за якими здійснювались афери із землею та нерухомістю в Автономній Республіці Крим. Подібні схеми відпрацьовуються роками, і викриття їх потребує солідної професійної та різнопланової підготовки, поглибленого аналізу, високої оперативної поінформованості, вивчення аудиторської та бухгалтерської документації тощо. Такі схеми нерідко виникають і ситуативно, як, наприклад, при викритих МВС маніпуляціях із виділеними державою коштами на ліквідацію наслідків цьогорічного стихійного лиха у деяких регіонах Західної України або при попередженні (спільно з Міністерством освіти і науки України) хабарництва у вищих навчальних закладах під час вступної кампанії 2008 року²⁸.

Впродовж останніх років в Україні неодноразово проводились анти-корупційні заходи, які зводились до прийняття програм, указів, постанов, проведення нарад тощо. Однак, відчутних результатів зазначені заходи не дали. Більше того, **масштаби корупції збільшились**. Така ситуація значною мірою стала наслідком того, що **протидія корупції здійснювалась безсистемно**. Головні зусилля витрачались на окремі корупційні прояви, а не на усунення причин і умов, що сприяють їм. Незавершеність формування правового поля, суперечливість вимог одного закону вимогам інших стала причиною масового тиску на державні органи, підбурювання їх до корупційних дій з боку господарників, керівників підприємств різних видів власності з метою захиститись від податкового тиску, різноманітних штрафів, стягнень тощо. Систематичні доповнення податкового законодавства ще більше ускладнили їх положення, вносячи нестабільність у практику бізнесу, економіки, зменшуючи кількість інвесторів, і в цілому підриваючи економічні засади держави та, врешті-решт, породжуючи корупцію. Реальної ж протидії корупційним проявам в Україні по суті не велося. Це визнано не лише фахівцями в галузі юриспруденції, а й на найвищому політичному рівні нашої країни. *Аналіз діяльності відповідних правоохоронних органів є тому підтвердженням. Так, щорічно правоохоронними органами виявлялося близько*

²⁸ http://www.nbu.gov.ua/Portal/soc_gum/Nac_bez/texts/2008-01/lutsenko.pdf.

семи тисяч фактів корупційних діянь, однак, до адміністративної відповідальності притягнуто лише кілька державних службовців I – II категорії. Більше половини притягнутих до адміністративної відповідальності за малозначні корупційні діяння – це сільські, селищні голови, державні службовці найнижчої ланки.

Першопричиною такого стану справ слід визнати те, що за всі роки існування незалежної української держави не вдалося досягти реального функціонування в Україні загальновизнаних у світі державно-правових принципів – верховенства права, найвищої пріоритетності прав і свобод людини, у порівнянні з будь-якими іншими цінностями. Саме ці принципи забезпечують демократичність влади, її змінюваність та повну підконтрольність народу, а їх відсутність обов'язково веде до зростання корумпованості влади. **Один з головних прорахунків, допущених під час організації владою протидії корупції в суспільстві, полягає в тому, що ставка робилася на правоохоронні органи, а не на утворення нової системи інституцій розвиненої економіки, які б комплексно охоплювали всі сфери її діяльності.**

4.2. Міжнародний та зарубіжний досвід протидії корупції

Аналіз міжнародного досвіду боротьби з корупцією свідчить про те, що за сучасних умов прояви корупції стали тими чинниками, що створюють реальну загрозу національній безпеці та демократичному розвитку більшості країн світу, негативно впливають на всі сторони суспільного життя.

На сьогодні кримінальні елементи певною мірою змінили форми і методи протиправної діяльності, дедалі частіше спрямовують свої зусилля на встановлення контролю над найбільш прибутковими сферами економічних відносин, залучають до реалізації корисливих задумів корумпованих представників органів влади, намагаються проникнути до управлінських структур різних рівнів для лобіювання власних інтересів. Значна частина кримінальних формувань має тісні міжрегіональні та міжнародні зв'язки.

Незважаючи на багатоаспектність природи виникнення та поширення корупційних проявів у кожній окремій державі, до основних факторів, 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 знаходяться в стані економічної та суспільної трансформації.

Чинники успішної протидії корупції вже 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 акцент робиться саме на усуненні причин, а не на боротьбі з конкретними проявами. Так для правових систем деяких розвинутих країн узагалі не характерно використання в законодавстві терміну “боротьба” – законодавці закладають в 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, у першу чергу 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.

Так найважливішими серед останніх документів Європейського Союзу у сфері боротьби з корупцією є Комюніке Європейської комісії від 28 травня 2003 р. щодо комплексної політики Європейського Союзу з протидії корупції, в якій визначено основні засади боротьби з цим негативним явищем в Євросоюзі та окреслено принципи вдосконалення протидії корупції в нових країнах-членах, країнах-кандидатах і третіх країнах, а також Рамкове рішення Ради Європейського Союзу № 568 від 22 липня 2003 р. “Про боротьбу з корупцією в приватному секторі”, в якому визначається поняття “активної” та “пасивної” корупції і встановлюються санкції у відношенні осіб, у тому числі юридичних, за вчинення такого роду злочинів.

Основною метою створеної у травні 1999 року “Групи країн проти корупції” (GRECO), що діє в межах Ради Європи, є оцінка рівня корупції в державах-членах організації, виявлення недоліків у національних механізмах боротьби з корупцією, підтримка в проведенні необхідних законодавчих та інституційних реформ у цій сфері, здійснення контролю за виконанням угод і правових документів, прийнятих Радою Європи відповідно до програми дій проти корупції.

Досить 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. 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. Фінський законодавець 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.

У галузі боротьби з корупцією у **Бельгії** пішли не лише традиційним репресивним шляхом – установлення кримінальної відповідальності за корупційні діяння, а також подбали про попередження корупції. Так ця проблема знайшла своє відображення у межах реформи COPERNIC (модернізації державного управління), зокрема у реформі сектору фінансового контролю. Бельгія розширила поняття корупції стосовно зловживання владою, не обмежуючись лише кримінальним аспектом, а й залишивши місце для таких понять, як роз’яснення норм (правил, стандартів), їх нагадування, транспарентність поведінки, що приведе до вироблення кодексу поведінки (деонтології).

В основу боротьби з корупцією в **Німеччині** покладено завдання знищення матеріальної, насамперед фінансової бази злочинних угруповань. Це досягається двома шляхами: конфіскаційним (конфіскація майна) і створенням належної правової бази для унеможливлення “відмивання” “брудних” грошей. Особливо слід виділити обов’язок банківських установ надавати правоохоронним органам інформацію про операції з грошима у розмірі понад 20 тис. німецьких марок за умов, що ця інформація буде використана виключно для розслідування. Законом закріплено правило: якщо громадянин робить внесок в банк у розмірі понад 50 тис. німецьких марок, він зобов’язаний пред’явити посвідчення особи. Генеральна лінія німецького уряду у сфері запобігання корупції полягає в тому, щоб в результаті законодавчих, організаційних, кадрових та інших заходів унеможливити зловживання державним службовцем своїм посадовим становищем. Серед антикорупційних механізмів, які запроваджуються в Німеччині, слід назвати намір створити реєстр корумпованих фірм. У даному разі Німеччина йде шляхом іноземного досвіду, зокрема ізраїльського. Його суть полягає в тому, що фірма, яка включена до такого реєстру, позбавляється права виконувати будь-які державні замовлення, стає об’єктом більш пильної уваги з боку правоохоронних органів.

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 % стосується справ щодо корупції.

У структурі Міністерства внутрішніх справ **Словацької Республіки** діє Антикорупційний комітет, до повноважень якого входить проведення превентивних заходів та розслідування фактів корупції серед співробітників міністерства та поліцейських структур країни. З метою отримання інформації про посадові злочини та локалізації цього явища в правоохоронних структурах установлено спеціальну телефонну лінію, по якій громадяни країни можуть повідомляти про відомі їм протиправні дії правоохоронців. Одночасно в

міжнародній інформаційній мережі “Інтернет” створено веб-сторінку, де бажаючі можуть висловити свої пропозиції щодо необхідних заходів по боротьбі з корупцією в державних установах.

Крім того, в деяких державах у боротьбі з корупцією активно використовуються різноманітні громадські організації. Зокрема у **Швеції** незалежним моніторингом за рівнем корумпованості в тих чи інших сферах суспільства займається створена 1994 року громадська організація “Демократичний аудит”, яка об’єднує в собі провідних шведських політологів, економістів та інших науковців. Поряд із моніторингом стану розвитку демократичних свобод у шведському суспільстві, ця організація займається і вивченням специфічних питань, у т. ч. пов’язаних із боротьбою з корупцією.

Не дивлячись на актуальність цього питання, у **Польщі** до останнього часу не приймався окремий законодавчий акт щодо корупції. Вважалося, що достатньою правовою основою для боротьби з корупцією є низка статей Кримінального кодексу, які передбачають відповідальність за різні види хабарництва та перевищення повноважень посадовими особами. Однак загрозна для держави поширеність корупції та потреба більш повної реалізації підписаних Польщею (у зв’язку зі вступом до Європейського Союзу) міжнародно-правових угод спонукала польську владу до вжиття додаткових заходів. Зокрема, наприкінці 2002 року урядом Польщі затверджено Державну програму боротьби з корупцією під назвою “Антикорупційна стратегія”. На виконання цієї програми створена та працює Надзвичайна кодифікаційна комісія сейму Польщі, яка готує зміни до Кримінального, Кримінально-процесуального та Кримінально-виконавчого кодексів.

Крім того, з 24 серпня 2006р. увійшов в дію Закон про “Центральне антикорупційне Управління (ЦАУ, Centralny Urząd Antykorupcyjny)”. Основною метою діяльності ЦАУ є боротьба зі зловживаннями владою та використанням привілеїв для досягнення особистої і майнової користі, а також діяльністю, спрямованою проти економічних інтересів держави. ЦАУ повинне переслідувати корупційну злочинність, ретельно перевіряти майнові декларації чиновників та працівників сфери самоуправління, слідкувати за спробами порушити заборону поєднання громадських (державних) функцій із господарською діяльністю.

З бюджетного резерву на формування ЦАУ (в службі мають працювати близько 500 осіб) до кінця 2006 року виділено 60 млн злотих. За наявними даними, на сьогодні до ЦАУ надійшло близько 4 тис. заяв від бажаючих поступити на роботу до цієї спецслужби, понад 30 % бажаючих складають випускники юридичних факультетів із прокурорськими та суддівськими спеціальностями. Понад 300 кандидатів пройшли перший екзаменаційний етап – тести із загальноосвітніх питань, психологічні тести та кваліфікаційні співбесіди. Наступним етапом для них будуть медичні комісії, перевірка на допуск до роботи із закритою інформацією та тести на детекторі брехні.

Не дивлячись на те що тестування на детекторі брехні формально є добровільним, тих, хто відмовиться від проходження на ньому, не зарахують до ЦАУ. Керівнику ЦАУ дозволяється також, у разі потреби, періодично відправляти для перевірки на детекторі брехні кожного діючого співробітника

служби. Ще однією особливістю ЦАУ є те, що це перша служба в історії сучасної Польщі, в якій буде законодавчо заборонено працювати колишнім співробітникам спецслужб Польської Народної Республіки. Натомість, частину співробітників до ЦАУ набиратимуть із Центрального слідчого управління (Centralne Biuro śledcze), яке входить до структури МВСіА, та АВБ. Середня заробітна плата в ЦАУ складатиме близько 5 тис. злотих (понад 1,5 тис. доларів США). Крім того, з метою посилення законодавчого забезпечення протидії проявам корупції та організованої злочинності в країні, готуються відповідні зміни до Кримінального кодексу Польщі.

Для боротьби з проявами корупції в лавах суддівського корпусу, інших учасників судового процесу, зали проведення засідань у польських судах з 2006 року почали обладнуватись відеокамерами та мікрофонами, які дозволять фіксувати хід судових засідань та поведінку кожного з їх учасників (суддів, прокурорів, адвокатів, протоколістів). Подібним чином будуть обладнані 68 залів у 34 окружних судах. Повна вартість обладнання складе 5 млн євро. На думку керівників Міністерства юстиції Польщі, це введення не лише полегшить роботу з фіксації судового процесу, а й сприятиме підвищенню дисципліни серед його учасників.

Практика боротьби правоохоронних органів Польщі з проявами корупції свідчить також про ефективність застосування Закону про протидію введенню до фінансового обігу матеріальних засобів нелегального чи невизначеного походження, а також про протидію фінансуванню тероризму від 16 листопада 2000р.

Досить значний ефект у справі протидії корупційним явищам досягнуто при застосуванні Закону Республіки Польща від 16 листопада 2000 р., яким створено новий державний орган фінансової розвідки, що передбачає втілення таких завдань: припинення злочинних дій у фінансовому секторі та створення банку даних для всіх компетентних державних інститутів, які протидіють використанню нелегальних джерел доходів. Генеральний інспектор фінансової інформації виконує посередницькі функції по збору, аналізу, оцінці та передачі даних, а також координації взаємодії між різними фінансовими інститутами і правоохоронними органами.

Існує також зворотній зв'язок – правоохоронні органи надають необхідну інформацію органу фінансової розвідки для її використання відносно зобов'язаних інститутів (припинення угод, блокування рахунків тощо). Таким чином до одного центру збігається інформація про конкретні фінансові угоди та про діяльність щодо встановлення їхньої причетності до фінансових чи економічних злочинів. Представники правоохоронних органів мають можливість співставити базу фінансових даних із базою даних про злочини.

Досить активно намагаються боротися з корупцією уряди **країн Балтії**.

Одночасно, на думку спеціалістів, унаслідок нескоординованості дій між правоохоронними органами **Латвії** (боротьбу з цим негативним явищем у країні здійснюють аж 16 різних структур, у т.ч. правоохоронних), країна залишається найкорумпованішою у Європейському Союзі. У зв'язку зі вступом **Литви** до Європейського Союзу у заяві Європейського Парламенту теж

зазначається про необхідність активізації боротьби в цій країні з корупцією та організованою злочинністю, особливо на кордоні.

З огляду на актуальність проблеми боротьби з корупцією, одним із головних завдань сучасності для багатьох держав світу є перегляд комплексу організаційно-правових та інших заходів на національному рівні з метою їх удосконалення, підвищення рівня взаємодії на двосторонньому та регіональному рівнях, а також активізація діяльності в межах міжнародних організацій у сфері боротьби з корупцією та організованою злочинністю.

Практика роботи у цьому напрямі правоохоронних органів зарубіжних країн свідчить про те, що саме досконалість нормативно-правового забезпечення протидії вказаному явищу та наявність ефективної системи протидії йому на національному й міжнародному рівнях є однією з головних умов успішного вирішення зазначеного питання. Слід також зазначити, що у багатьох державах світу з метою здійснення цілеспрямованих заходів розроблені, ухвалені та діють спеціальні закони щодо боротьби з корупцією.

Наприклад, у **Румунії** з 2000 року діє закон № 78/2000 “Про попередження, виявлення та покарання корупційних дій”, а з 1 березня 2003 р. набув чинності закон № 39 від 21 січня 2003 р. “Про попередження та боротьбу з організованою злочинністю”.

У деяких країнах світу існують закони, які безпосередньо спрямовані на боротьбу з корупцією, або регулюють окремі аспекти у межах законів щодо боротьби з організованою злочинністю або законах, які регулюють державну службу (**Білорусь, Литва, Румунія**).

Так у ст. 2 Закону Республіки Білорусь № 47-3 від 10 червня 1997 р. “Про заходи боротьби з організованою злочинністю та корупцією” вказується, що “види та ознаки діянь, пов’язаних з організованою злочинністю та корупцією, а також кримінально-правові заходи покарання осіб, що їх скоїли, встановлюються Кримінальним кодексом Республіки Білорусь”.

Водночас, у багатьох державах світу, зокрема в **Австрії, Чехії, Швеції** та в деяких інших, немає єдиного спеціального закону у сфері боротьби з корупцією. У цих країнах нормативно-правові документи з цих питань охоплюють низку законодавчих актів, а діяльність державних органів регламентована відповідними частинами Кримінального кодексу або, як один із варіантів, на основі співробітництва з міжнародними організаціями, насамперед Інтерполом і Європолем.

Наприклад, у **Швеції** проблема корупції не розглядається як така, що становить значну небезпеку для суспільства, відповідно, у країні не існує будь-яких спеціальних урядових програм чи спеціалізованих державних органів по боротьбі з корупцією. Питання корупції та хабарництва виписані у загальному шведському законодавстві, зокрема Кримінальному кодексі, Кодексі про судочинство, Акті про аудит та інших законодавчих і підзаконних актах.

У **Великобританії** високі стандарти громадянської поведінки є результатом політичних і законодавчих заходів, моральних змін та ефективнішого соціального контролю за державними службовцями. Ця країна має найдавніші традиції боротьби з корупцією. Система антикорупційних механізмів тут

врегульована на законодавчому рівні. Перший закон про корупцію в державних органах був прийнятий ще в 1889 році, закони про попередження корупції - в 1906 і 1916 роках були реакцією суспільства на поширення цього соціально-політичного явища. На відміну від традиційних правових принципів, ці закони вимагають від посадових осіб доводити свою невинність.

Національне законодавство Великобританії у сфері боротьби з корупцією є досить розгалуженим, оскільки певні норми матеріального права, які стосуються правовідносин, що виникають унаслідок вчинення тими чи іншими посадовими особами корупційних дій, можуть міститися у різних актах (не тільки кримінального, а також інших галузях права). З огляду на те, що законодавство у цій сфері не є кодифікованим, існувала певна складність його застосування правоохоронними органами Великобританії, тому в 2005 р. МВС Великобританії внесло на розгляд заінтересованих міністерств і відомств Великобританії законопроект про боротьбу з корупцією. Оновлений законопроект узагальнює попереднє антикорупційне законодавство, і серед іншого скасовує парламентський імунітет від відповідальності за діяння, що містять ознаки корупційних.

Друга особливість - це надзвичайно висока роль громадської думки, вона стежить за динамікою негативних явищ у суспільстві. Здебільшого громадські дебати точаться навколо питань, пов'язаних з лобіюванням і купівлею політичного впливу, проблем, створених зміною границь приватної і державної власності, моральним кліматом, хабарництвом, зловживаннями службовців місцевих органів влади, поліції, митної служби тощо.

Безпосередньо корупційні процеси у Великій Британії відстежує так званий Комітет Нолана, який було засновано в жовтні 1994 року. Його зусилля зосереджені на основних ділянках громадського життя, які викликають найбільшу стурбованість громадськості: це члени парламенту, які працюють консультантами фірм, що прагнуть впливати на державну політику; це колишні міністри та інші посадові особи, що працюють в тих галузях індустрії, регулюванням яких перед тим займалися в уряді та інші аспекти громадського життя. За результатами роботи Комітету палата Громад парламенту вирішила призначити парламентського директора стандартів, заборонити протекцію та розголосити сторонні заробітки членів парламенту.

Удосконалення законодавчої бази з метою ефективної боротьби з корупцією та організованою злочинністю в багатьох державах світу стало поштовхом для розробки комплексу інших додаткових заходів організаційного, правового та інформаційного характеру. Зокрема, у деяких державах ухвалено національні стратегії (доктрини, директиви тощо) або програми у сфері боротьби з корупцією, які мають перспективний характер і передбачають здійснення комплексу організаційно-правових та інших заходів щодо подальшого вдосконалення існуючої системи протидії корупції.

Так парламент Швейцарської Конфедерації, виходячи з необхідності адекватного реагування на потенціальні загрози внутрішній безпеці, 3 вересня 1999 р. затвердив “Директиви щодо організації та здійснення політики безпеки”, що стало першою фазою створення і розвитку нових інструментів у

сфері боротьби з корупцією та організованою злочинністю у країні. З метою удосконалення системи забезпечення національної безпеки 2002 року у Швейцарії було фактично завершено формування нової структури державних органів у цій сфері.

Важливу роль у боротьбі з корупцією відіграють національні програми по боротьбі з корупцією, прийняті урядами багатьох держав світу. Першочергову увагу в цих програмах приділено створенню механізмів та системи ефективного контролю, в т. ч. і за роботою недержавних організацій та широкого спектру незалежних засобів масової інформації. **З метою проведення ефективної політики у сфері боротьби з корупцією у більшості держав створені та діють спеціалізовані антикорупційні структури.**

Типовою для багатьох країн Західної Європи є структура спеціалізованих служб у **Франції**: Центральна рахункова палата (лише виявляє порушення), Служба попередження корупції, Центральна дирекція юридичної поліції, Центральна дирекція загального інформування, Центральний офіс покарання фінансових порушень у фінансовій сфері. Усі ці структури є державними і фінансуються з бюджету, кожна служба працює у визначеній для неї сфері. Одночасно французькі фахівці вважають, що створення спеціалізованих служб і органів по боротьбі з корупцією має розглядатися не як головна мета, а як засіб для досягнення мети.

Урядом **Румунії** у березні 2003 року створена спеціалізована структура по боротьбі з корупцією – Національна Прокуратура по Антикорупції. (Зазначена прокуратура розслідує справи, в яких спричинена матеріальна шкода дорівнює еквіваленту 100 тис. євро або протиправні дії, які скоєні членами парламенту, уряду, судових органів, префектами, керівниками державних організацій, банків тощо).

В **Італії** для боротьби з організованою злочинністю, в тому числі й корупцією, створено міжвідомчий спеціальний орган – “Управління розслідувань Антимафія” (ДІА). Основна частина кадрів ДІА складають фахівці слідчих органів Державної поліції, карабінерів та Фінансової гвардії із залученням цивільних фахівців у галузі інформатики, технічного та адміністративного забезпечення. До компетенції цього органу віднесено злочини з наявністю ознак “угруповання мафіозного типу”.

У деяких інших державах повноваження щодо протидії корупції покладено на одну із силових структур або їх розподілено між кількома відомствами.

Так у **Словацькій Республіці** ліквідовано Центральне координаційне управління боротьби з корупцією та Комітет боротьби з корупцією і створено відділ боротьби з корупцією Секретаріату Уряду Словаччини, основним завданням якого є координація дій міністерств та відомств у сфері боротьби з корупцією. Безпосередньо реалізацією заходів у межах “Національної програми боротьби з корупцією” займаються Управління боротьби з корупцією Президії поліцейського корпусу МВС Словаччини та Словацька інформаційна служба (СІС). Крім цього, основні повноваження по боротьбі з корупцією перейшли від Міністерства фінансів до Міністерства юстиції Словаччини.

З метою координації діяльності державних органів у сфері боротьби з корупцією на національному рівні та підготовки пропозицій щодо вдосконалення існуючої системи протидії цьому явищу в багатьох державах створено міжвідомчі комісії з представників профільних міністерств і відомств.

Зокрема в **Угорській Республіці** було створено комісію з фахівців у галузях права, управління та економіки, якою на сьогодні розроблені проекти та внесені зміни і доповнення до понад 20 законодавчих актів. Серед основних нововведень, спрямованих на протидію корупції, експерти відзначають: обмеження обігу готівкових коштів і запровадження порядку здійснення розрахунків між господарськими структурами на суми понад 200 тис. форинтів (одна тисяча доларів США) лише через банківські установи; зменшення кола осіб, які мають відстрочки та пільги у сплаті податку та митних зборів; звуження поняття податкової таємниці та підвищення рівня інформованості державно-адміністративних органів (передусім податкового управління, поліції та фінансово-митної служби).

Згідно з прийнятою міжнародною спільнотою Кримінальною конвенцією “Про боротьбу з корупцією” та ратифікованою Верховною Радою України 16 березня 2005 р. Цивільною конвенцією “Про боротьбу з корупцією”, розроблених Радою Європи 1999 року (м. Страсбург), а також Конвенцією ООН проти корупції (Резолюція від 31 жовтня 2003 р.), убачається за доцільне імплементувати міжнародно-правові норми вказаних документів в українське правове поле з метою його гармонізації з міжнародними правовими стандартами та впровадити світовий досвід у сфері протидії корупції, дотримуючись виваженої політики у цьому питанні²⁹.

Напевно найбільш ефективною серед країн Європейського Союзу є система політичних і правових механізмів боротьби з корупцією Італійської Республіки, де над вирішенням цієї проблеми тісно взаємодіють громадські організації та державні установи.

Парламент цієї країни заснував спеціальну Генеральну Раду по боротьбі з організованою злочинністю. Поряд з Генеральною Радою засновані окружні управління по боротьбі з організованою злочинністю та мафією і окремо – Державне управління по боротьбі з мафією.

До завдань даного колегіального органу входять: розробка стратегії по боротьбі з організованою злочинністю та визначення мети для кожного поліцейського формування окремо; раціоналізація ресурсів та коштів, відведених для організації боротьби з організованою злочинністю, а також періодична перевірка досягнутих результатів в їх зв'язку з встановленими напрямками діяльності та, якщо необхідно, прийняття відповідних директив, спрямованих на усунування недоліків або неефективних дій. Причому вся ця діяльність є відкритою для політичних партій, об'єднань громадян, засобів масової інформації. Зазначене управління надає можливість для участі в роботі інститутам соціального контролю. В цьому плані в 1993 році під тиском громадськості був прийнятий закон “Про угруповання мафіозного типу”, який встановив сувору відповідальність

²⁹ http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=89386&cat_id=57862

за входження до злочинної організації типу мафія. Закон цей було включено до нового кримінального кодексу Італії окремою нормою: “Кожний, хто є членом злочинного угруповання мафіозного типу, у склад якого входить троє та більш чоловік, карається позбавленням волі строком від 3 до 6 років”. Нове законодавство визначає конкретні ознаки, які притаманні мафіозним угрупованням, зокрема: залякування та підкорення силою інших людей, нав’язування їм “закону мовчання” та кругової поруки з метою вчинення кримінальних злочинів, встановлення прямого або непрямого правління і контролю за різного роду економічною діяльністю, отримання незаконних прибутків та незаконних пріоритетів в такій діяльності для себе та інших осіб, а також протистоянню вільного волевиявлення при голосуванні.

За цим законом відповідальність за вчинення злочину суттєво посилюється, якщо мова йде про входження в озброєне мафіозне угруповання. Озброєним вважається таке мафіозне угруповання, члени якого “володіють можливістю користуватись зброєю або вибухівкою для досягнення мети угруповання”. При цьому не важливо, знаходиться зброя на руках у мафіозі, чи схована в тайниках. Передбачені жорсткі покарання для мафіозі за фінансування легальної економічної діяльності за рахунок коштів, здобутих злочинним шляхом, в тому числі прибутку від легалізації “брудних грошей”.

Застосування нового закону “Про угруповання мафіозного типу” здійснюється також під контролем громадськості та органів представницької демократії, що дало змогу внести дестабілізацію в ряди мафії. Однією з форм такого контролю є заслуховування звітів Міністра внутрішніх справ у парламенті республіки два рази на рік. Такі багатоаспектні зусилля суб’єктів політики та італійської юстиції мають позитивні результати. З 1993 року до цього часу заарештовано більш, як 3500 членів мафіозно-злочинних угруповань.

Водночас це стало можливим завдяки реальному втіленню в політико-правове поле Італії принципів розподілу влад, незалежності судової влади від урядового впливу та втручання інших гілок влади. Завдяки цьому Італійська судова система є найважливішою із трьох гілок влади в системі механізмів боротьби з корупцією. В Конституції Італії втілено політичне рішення про надання Верховній Раді суддів виключних прав на заохочення та покарання суддів. Дві третини членів Ради обираються суддями, і одна третина - політичними партіями. Крім того, адміністративні комісії мають статус судів, а Конституція передбачає адміністративне провадження з деяких кримінальних справ. Дієвим антикорупційним механізмом слід визнати також те, що судді, прокурори і слідчі вважаються членами однієї професії і регулярно міняються ролями. Кожна прокуратура є автономною. Кожний прокурор має такі ж гарантії незалежності, як і судді.

Показовим у цьому сенсі є й досвід деяких інших країн світу.

В Ізраїлі антикорупційна атмосфера забезпечується системою “певного дублювання моніторингу” за можливими корупційними діями. Він здійснюється урядовими організаціями і спеціальними підрозділами поліції, відомством Державного контролера, що володіє незалежністю від міністерств і державних відомств, і громадськими організаціями типу “Відомства за чистоту уряду”. Ці

організації досліджують можливі корупційні точки, а у разі їх виявлення інформують органи розслідування. В Ізраїлі, через значні соціальні пільги для урядовців і безжального їх покарання при виявленні корупції, низова корупція практично відсутня. Доведених до суду корупційних злочинів в Ізраїлі не більше 5%, проте, репутація людини, замішаної в корупційному скандалі, вкрай небажана.

Антикорупційна політика **Сінгапуру** вражає своїми успіхами. Її центральною ланкою є постійно діючий спеціалізований орган по боротьбі з корупцією - Бюро по розслідуванню випадків корупції, яке володіє політичною і функціональною самостійністю. Цей незалежний орган розслідує і прагне запобігати випадкам корупції в державному і приватному секторі економіки Сінгапура. Бюро перевіряє випадки зловживань серед державних чиновників і повідомляє про них відповідні органи для вживання необхідних заходів. Бюро вивчає методи роботи потенційно схильних до корупції державних органів з метою виявлення можливих слабкостей в системі управління та у випадку необхідності рекомендує вжити відповідних заходів главам цих відділів.

Головна ідея антикорупційної політики Сінгапура полягає в “прагненні мінімізувати або виключити умови, що створюють як стимул, так і можливість особи здійснення корумпованих дій”. Це досягається за рахунок цілого ряду антикорупційних принципів, зокрема: оплата праці державних службовців згідно формулі, прив’язаній до середньої заробітної платні успішно працюючих в приватному секторі осіб; контрольована щорічна звітність державних посадовців про їх майно, активи і борги; прокурор має право перевіряти будь-які банківські, акціонерні і розрахункові рахунки осіб, підозрюваних в порушенні Акту про запобігання корупції; велика строгість в справах про корупцію саме відносно високопоставлених урядовців для підтримки морального авторитету непідкупних політичних лідерів; ліквідація зайвих адміністративних бар’єрів для розвитку економіки. Боротьба з корупцією є одним з ключових чинників економічного успіху Сінгапура.

Японський досвід боротьби з корупцією доводить, що відсутність єдиного кодифікованого акту, направленого на боротьбу з корупцією, не перешкоджає ефективному вирішенню проблеми. Норми антикорупційного характеру містяться в багатьох національних законах. Особливе значення японський законодавець додає заборонам відносно політиків, державних і муніципальних службовців. Вони, зокрема, торкаються численних заходів, які політично нейтралізують японського чиновника відносно приватного бізнесу як під час служби, так і після звільнення. Японський законодавець встановлює суворі обмеження фінансування виборчих кампаній, партій і інших політичних організацій, вводить жорсткорегламентований порядок здійснення пожертвувань на користь кандидатів на виборах, політичних фондів, встановлює суворий порядок фінансової звітності. Порушення положень закону тягне за собою застосування санкцій. Японський законодавець кваліфікує як кримінальний злочин дії політиків, що пробивають за винагороду від зацікавленої особи вигідне для неї рішення шляхом впливу на державних, муніципальних службовців, а також юридичних осіб з 50 % капіталу держави або місцевого самоврядування.

В Японії, як і в багатьох країнах, одним з найголовніших напрямів боротьби з корупцією є кадрова політика. Японським державним службовцям гарантована гідна оплата праці. Велику увагу японський законодавець приділяє етичній поведінці політиків і службовців. Так, з квітня 2000р. в країні діє Закон “Про етику державних службовців”, а так само затверджені урядовим указом етичні правила державного службовця і норми адміністративних покарань за їх порушення. В етичних правилах державного службовця даються визначення “зацікавленої особи” і докладний перелік неетичних дій, що виключає довільне тлумачення вимог закону.

В квітні 2001 р. в Японії набув чинності Закон “Про розкриття інформації”. Цей акт гарантує громадянам право на доступ до офіційної інформації, що є у урядових установах, і можливість подати апеляцію в Раду з контролю за розкриттям інформації в тому випадку, якщо уряд вирішить не розкривати певну інформацію. Ці умови дозволили громадським організаціям викрити декілька випадків корупції.

Таким чином, в Японії пріоритетними у сфері боротьби з корупцією стали: заходи політичної економії (підзвітність політичного керівництва, реформа фінансування політичних партій і кампаній); реформа державної служби (гідна оплата праці, система стимулів); забезпечення громадських свобод (система соціально-правового контролю і моральної дії на політиків з боку громадського суспільства).

В США накопичено практично найбільший досвід боротьби з корупцією. Організована злочинність тут вперше стала предметом обговорення на “високому рівні” ще у 1929 році, коли її вивченням займалась так звана “Комісія Цікершема”. З того часу ця проблема знаходиться в центрі уваги комісій, комітетів та підкомітетів, що створювались згідно з рішенням конгресу чи президента, які в результаті довгого та ретельного вивчення різних аспектів боротьби з організованою злочинністю та корупцією розробляли рекомендації, які були покладені в основу федеральних законів.

Важливим організаційним заходом, здійсненим урядом США, було створення в червні 1970 р. “Національної ради по боротьбі з організованою злочинністю”, головним завданням якої є розробка загальнонаціональної програми дій. Керівну роль в діяльності по боротьбі з організованою злочинністю відіграє Міністерство юстиції США, яке розробляє національну стратегію боротьби зі злочинністю в країні та здійснює методичне керівництво цією роботою. Головним підрозділом Міністерства юстиції, на яке безпосередньо покладена боротьба з організованою злочинністю, є Федеральне бюро розслідувань (ФБР). В законодавстві США поняття корупції посадовців визначено достатньо широко. Воно включає ряд протиправних діянь, передбачених в основному в чотирьох главах розділу 18 Зводу Законів: “Хабарництво, нечесні доходи і зловживання своїм положенням публічними посадовцями”; “Посадовці і службовці по найму”; “Здирство і погрози”; “Вибори і політична діяльність”. Кримінальному переслідуванню за хабарництво в США піддаються не тільки ті, хто одержує хабарі, але і ті, хто їх дає. В Зводі Законів детально вказано, які категорії посадовців розуміються під особами, що одержують хабарі.

Відповідальності за дачу хабара підлягає всякий, хто дає, пропонує, обіцяє щонебудь цінне публічному посадовцю або кандидату на цю посаду з протиправною метою. Важливо, що покаранню за хабарництво разом з нині функціонуючим підлягає як колишній, так і майбутній службовець.

Законодавство США, як і Японії, передбачає обмеження ділової активності колишніх державних посадовців після звільнення з органів державної влади.

Існує досить поширена думка, що корупцію можна перемогти за допомогою сильної держави, диктатури, репресій. Проте досвід **Китаю**, де показові розстріли урядовців, що прокралися, давно стали “справою звичайною”, підтверджує зворотне. Репресивні заходи при уявній ефективності навряд чи дадуть бажаний результат – хабарників, якщо і зменшиться, то не набагато, а суми хабарів автоматично злетять до небес як платня за підвищений ризик. В усякому разі, в Китаї справа йде саме так – всіх не перестріляєш. Крім того, репресивні заходи можуть привести до різкого посилення однієї з “корпорацій чиновництва” – правоохоронних органів, які отримують монопольне право вирішувати, кого страчувати, а кого милувати, зі всіма витікаючими звідси наслідками.

Демократичний режим хоча і не гарантує свободу від корупції взагалі та хабарництва, зокрема, але, принаймні, забезпечує більше можливостей для боротьби з нею. По-перше, конкуренція партій викриває корупцію правлячої верхівки. По-друге, свобода слова дозволяє пресі контролювати державних службовців. Громадянське суспільство, як інститут властивий демократичному режиму, здатний підвищити ефективність діяльності незалежних комісій по боротьбі з корупцією. Успішно подібні органи функціонують у Гонконгу, Сінгапурі, Малайзії, Тайвані.

Яскравим прикладом “культури прозорості” є **Південна Корея**. Так з 1999 р. в Сеулі діє програма “OPEN” – система контролю за розглядом заяв громадян чиновниками міської адміністрації, яка викликала справжню сенсацію серед національних антикорупційних програм. Програма є показником реалізованої політичної волі на боротьбу з корупцією.

Вільний доступ до інформації про стан речей виключає необхідність особистих контактів з урядовцями або пропозиції їм хабарів з метою прискорити завершення процесу ухвалення рішення. Таким чином, “OPEN” шляхом виключення особистого спілкування урядовців і громадян, як необхідної умови існування корупції, виконує основну свою задачу – попередження корупційних діянь і відновлення довіри громадян до міської адміністрації³⁰.

Отже, як видно, за кордоном антикорупційне законодавство розвивається у бік використання всього арсеналу правових засобів боротьби (не тільки кримінально-правових) і з акцентом на попередження.

Проведений аналіз особливостей боротьби з корупційними злочинами в країнах Європейського Союзу, Японії, США та інших країнах дозволяє сформулювати уявлення про основи передової національної

³⁰ <http://uspishnaukraina.com.ua/uk/strategy/69/244.html>

антикорупційної стратегії, розвиток якої необхідний в сьогоденній Україні.

1. Сильна політична воля вищого керівництва держави до боротьби з корупцією і сформована на її основі єдина державна політика в області боротьби з корупцією, яка б включала комплекс заходів державного, політичного, економічного, соціального і правового характеру. Ні законодавчі, ні адміністративні, ні будь-які інші заходи, що направлені на протидію корупції не можуть бути ефективними, якщо немає політичної волі на всіх рівнях влади.

2. Організований соціальний контроль з боку громадянського суспільства за всією системою державного адміністрування (неодмінною умовою для цього є створення атмосфери прозорості) і забезпечена можливість порушення в цих рамках кримінального переслідування правопорушників. Важливу роль тут відіграють дійсно незалежні засоби масової інформації.

3. Незалежність судової влади. Такий підхід всебічно ілюструє правоохоронна система Італії, США, Великобританії, Франції та інших країн.

4. Жорстка підзвітність осіб, які наділені владними повноваженнями, перед реально незалежним органом, що здійснює моніторинг чистоти діяльності державних службовців, а також наділений повноваженнями по притягненню до відповідальності посадовців незалежно від їх місця в ієрархічній структурі влади.

5. ПРОГНОЗ РОЗВИТКУ КОРУПЦІЙНОЇ СИТУАЦІЇ В УКРАЇНІ

Серед оцінюваних за рівнем корупції 102 країн світу Україна посіла 85 місце. З колишніх радянських республік лише в Молдові, Казахстані та Азербайджані корупція та хабарництво розвинуті ще більше. Експерти з “Тренсперенсі інтернешнл” неодноразово звертали увагу на те, що в колишніх радянських республіках часто можна почути гучні заяви політиків про наміри боротися з хабарництвом, але, як свідчить досвід, до справи поки що так і не дійшло. Так, на думку С.Крістенсена, одного зі співробітників “Тренсперенсі інтернешнл”, темою боротьби з корупцією часто зловживали в Україні, використовуючи її, як політичний інструмент. Він звернув увагу на те, що для подолання хабарництва українському керівництву досі не вистачало політичної волі. Крім того, на думку експертів, у колишніх радянських республіках люди так довго жили з цією проблемою, що чимало з них можливо більше не уявляють державної системи без хабарництва. У зв’язку з цим “Тренсперенсі інтернешнл” у черговому звіті застерегла, що корупція гальмує демократичний розвиток, сприяючи розвитку бідності³¹.

Вирішення проблеми корупції неможливе без проведення реальної (а не декларативної) політичної реформи, оскільки проблема корупції складається з двох частин:

- по-перше, це **проблема законодавства;**
- по-друге, це **опір проведенню політичної реформи.**

³¹ Радіо Свобода - <http://www.radiosvoboda.org/content/Article/893565.html>

5.1. Сценарій 1 (песимістичний)

Корупція в сучасних умовах стала чинником, який реально загрожує національній безпеці та конституційному ладу України. Надзвичайно високий рівень корупції в Україні визнано не тільки вітчизняними та зарубіжними аналітиками, експертами, громадськими та міжнародними організаціями, а й навіть представниками вищих органів виконавчої та законодавчої влади. Це явище негативно впливає на всі сторони суспільного життя: економіку, політику, управління, соціальну та правову сфери, громадську свідомість, міжнародні відносини. Корумповані дії все більше витісняють правові та, що найбільш небезпечно, з аномалії перетворюються фактично на норму поведінки. **Темпи, з якими корупція поширюється сьогодні в країні, переконливо свідчить про неспроможність зупинити цей процес.**

Одним з головних факторів постійної невдачі влади у боротьбі з корупцією є недосконалий механізм її протидії. По суті, даний механізм залишився тільки у великих “планах” та “проектах”, що є зовсім віддаленими від реальності.

Це можна побачити на прикладі. Майже одночасно в Україні та Росії розгорнулися антикорупційні кампанії, схожі за зовнішніми ознаками, але підхід до проблеми принципово відрізняється. Так, зокрема Комісія з адміністративної реформи уряду Росії затвердила “Зразкову програму протидії корупції” в органах виконавчої влади. В рамках цієї програми пропонується створити при органах виконавчої влади комісії, які будуть стежити за дотриманням вимог до службового поведіння урядовців. Також передбачено створення “переліку посад”, що найбільш втягнуті у корупцію. Перш за все, в цей перелік потрапляють сфери держзакупівель, держпослуг, держресурсів та інші. Згідно Програми урядовцям буде запропоновано перейти на термінові контракти, але з “компенсаційним пакетом”, що представляє собою часткову компенсацію з бюджету коштів, які чиновник втратить, відмовляючись від хабара. У кабінетах пропонується встановити відеорекамери, а контракт з чиновниками буде передбачати прослуховування телефону без санкції суду. Крім цього, від чиновника будуть вимагати повного розкриття інформації стосовно контактів по службових питаннях.

Перш за все, з теоретичної точки зору заходи досить звичайні та повною мірою прогнозовані. Навряд чи можна назвати такі кроки “новаторськими”. Практично будь-який заклик до боротьби з корупцією по всьому світу передбачає “прозорість” рішень, що приймає чиновник. Досить логічно, що жагу до “легких” грошей можна попередити лише страхом з одного боку та стабільним отриманням благ, нехай й не такого розміру, з іншого. З практичної точки зору “компенсаційний пакет” повинен бути досить солідний, адже останнім часом спостерігається тотальне підвищення цін та фатальне збідніння середнього класу, що штовхає людей все на більш зухвалі дії та порушення, тому отримання незначної компенсації – це завідомо тупиковий шлях.

Тепер розглянемо вітчизняну модель. Всі наші спроби побороти корупцію зводяться до інтерпретації думки про те, що перемога над корупцією

можлива лише після приходу до влади нової еліти. По суті, крім лозунгів не запропоновано жодного реального кроку, жодної програми, яка б була наближена до реальності. Єдині інновації – це скасування депутатської недоторканості та створення антикорупційного бюро. З іншого боку, після скасування депутатської недоторканості суди будуть завалені корупційними справами різного рівня, а судді за декілька засідань будуть мати можливість отримати ті самі “корупційні” гроші.

Таким чином, політична еліта України не може, або не бажає визнати, що нечесний урядовець є природним елементом “української демократії”, а корупція на сьогодні не має ніякого політичного забарвлення, і боротися з таким явищем можна лише системним підходом з впровадженням конкретних методів.

Статистичні показники проблеми поширення корупції в Україні.

Данні вітчизняних дослідників.

Український центр економічних і політичних досліджень ім. Олександра Разумкова, згідно з результатами соціологічних опитувань, населення оцінює рівень корупції в державі як масштабне явище. Більшість опитаних дотримується такої точки зору: “хабарі беруть, використовуючи службове становище, майже всі” – так вважають 12% опитаних; “багато хто” – 49%; “дехто” – 29%. Тільки 2% респондентів вважають, що “майже ніхто в країні не бере хабарів”. В цілому навіть для реалізації своїх законних прав громадяни України повинні вдаватися до корупційних дій, давати хабара. За даними соціологічного опитування Центру Разумкова, 60,5% респондентів знають про випадки, коли давали хабара для ухвалення законного рішення. 47,5% опитаних знають про випадки хабарництва для ухвалення незаконного рішення. За даними іншого дослідження, проведеного громадською організацією “Партнерство за прозоре суспільство”, 65% опитаних вважають, що “корупція дуже поширена в Україні”, 27% – “дещо поширена”. Кожен третій (31%) громадянин протягом останнього року давав хабара. Про масштаби корупції свідчить і те, що за різними оцінками, до 6,5% від своїх середньорічних доходів підприємці в Україні витрачають на хабарі посадовим особам. Експерти Світового банку оцінюють річну суму хабарів в Україні на рівні двомісячного торгового обороту країни.

Дані іноземних спостерігачів.

Згідно офіційного Прес-релізу про стан корупції в Україні, що був проголошений 22 травня 2007 року послом США в Україні В.Тейлором, понад 50% громадян України вважають, що корупція – це прийнятний шлях вирішення питань. Для прикладу наведемо кілька основних результатів дослідження: 67% громадян України, які за останній рік мали справу з державними посадовцями, повідомляють, що були прямо задіяні у тих чи інших випадках корупції; 26% повідомили, що протягом останнього року давали хабарі; · на запитання, де саме вони давали хабарі, респонденти визначили як найбільш корумповані установи вищі навчальні заходи, медичні заклади, правоохоронні структури, органи регулювання та перевірок підприємницької діяльності; на думку переважної більшості громадян (77%), з 2004 р. рівень

корупції в Україні залишився сталим або збільшився. Понад дві третини гадають, що влада на всіх рівнях робить недостатньо зусиль для боротьби з корупцією; більше половини громадян (52%) вважають, що у більшості випадків корупція – це виправданий шлях вирішення питань. Ця точка зору більш розповсюджена серед молодших вікових груп, аніж серед громадян старшого віку. Серед позитивних результатів у 2007 році, порівняно з 1998 роком, на 25% менше українців вважають, що для досягнення тих чи інших цілей необхідно застосовувати корупційні дії; · найчастіше від корумпованих посадовців потерпають молоді, заможні та освічені громадяни; хоча вони є потерпілими, але часто-густо самі з готовністю ініціюють процес дачі хабара. Третина громадян сьогодні висловлює готовність захистити свої права у спілкуванні з корумпованими посадовцями. За даними опитування, рівень хабарництва в Україні є майже таким, як у сусідніх державах (26%), але порівняно до сусідів, громадяни України набагато менше вірять у те, що влада має політичну волю до ефективних дій проти корупції; · на думку громадян, за останні 10 років обсяги корупції у державних органах стабільно та суттєво зростали. При цьому, фактичні обсяги хабарництва збільшилися: у 1997 р. 19% опитаних повідомляли про те, що їм довелося сплачувати хабарі; у 2007 р. цей показник складає 26%. За останнє десятиріччя відчутно зросло хабарництво у таких сферах, як медицина, правоохоронна діяльність, житлові послуги, митниця, судова система, прокуратура та система освіти. За той же період, сплата хабарів зменшилася у таких галузях, як податкова служба, ДАІ та служба соціального забезпечення.

Аналіз зазначених вітчизняними та іноземними дослідниками фактів дає підстави зробити наступні висновки:

- корупція в Україні сприймається майже нормою, значна частина населення бачить у корупційній системі певні переваги, а саме – система корупції і хабарництва дають можливість оперативного подолання адміністративних бар'єрів, безкарного обходження неефективних норм, захисту від свавілля органів державного контролю і нагляду;
- вплив корупції на українське суспільство і державу має комплексний характер;
- існування корупції призводить до того, що у суспільстві функціонують фактично дві соціальні підсистеми – офіційна та неофіційна: перша дотримується правових і моральних норм, друга – використовує протиправні методи. Суб'єкти корупції функціонують у неофіційному середовищі, де панує своя система цінностей, свої цілі і методи їх досягнення;
- корупція впливає на всі сфери економіки України. Її провокує масова “тінізація” економічного сектору України, що, в свою чергу, є економічним підґрунтям корумпованих зв'язків;
- корупція в Україні впливає на формування органів державної влади, на вироблення і реалізацію державної політики;

- корупція та боротьба з нею широко використовується у практиці політичної діяльності в Україні. Зрозуміло, що особливо актуальними дані теми стають під час проведення виборів, як президентських, так і парламентських;

- корупція негативно впливає на міжнародний імідж України, перешкоджає, а іноді блокує надходження іноземних інвестицій.

Для пояснення вищезазначених факторів можна, звісно, послатися на об'єктивні труднощі: помилки у державному будівництві, управлінські проблеми, незавершеність формування нової політичної системи, нерозвинуті інститути громадянського суспільства, спадщину командно-адміністративної економіки і тоталітарного суспільного ладу. Однак, якими б національними особливостями не визначалась природа корупції як суспільного явища, принципи протидії їй в основному однакові в усіх країнах. Вони передбачають:

- підконтрольність державних чиновників, державних інститутів громадськості і парламенту;

- відкритість і прозорість прийняття рішень на усіх рівнях державної влади і місцевого самоврядування;

- свободу слова, свободу засобів масової інформації та їхньої реальної незалежності;

- можливість громадського контролю за прийняттям найважливіших економічних і політичних рішень;

- незалежність судової влади;

- збалансованість гілок влади.

Якщо екстраполювати цей перелік на українську дійсність, то можна зробити висновок, що жоден із названих принципів не функціонує повноцінно, а стан зі свободою ЗМІ, незалежністю судової влади, підконтрольністю чиновників продовжує погіршуватись.

Таким чином, сьогодні в Україні для результативних дій по боротьбі з корупцією не має достатнього бажання як зі сторони громадськості, так особливо зі сторони держави³².

5.2. Сценарій 2 (оптимістичний)

Світовий досвід свідчить: коли держава перебуває на етапі реформування, рівень корупції завжди зростає. Тому корупція в Україні, її масштаби, специфіка і динаміка – це наслідок загальних політичних, соціальних і економічних проблем нашої країни, яка зараз переживає докорінну перебудову суспільних, державних і економічних засад. Незважаючи на вжиті останнім часом організаційно-правові заходи щодо протидії корупції, її масштаби поки що залишаються значними. Проведення різних досліджень рівня корупції свідчить, що у свідомості громадян закріпилось уявлення про широке поширення корупції в усіх владних структурах та на всіх управлінських рівнях. Переважна більшість опитаних зазначає, що корупція в нашій державі стала цілком звичайним явищем.

³² В.Курмазенко. Проблема корупції в Україні - http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2007/11/blog-post_19.html

Поряд з тим, головною передумовою попередження та нейтралізації корупційних проявів є послідовна демократизація всіх сфер суспільного життя. Відкритість влади, прозорість процедур прийняття державних та управлінських рішень, дієві механізми контролю за діяльністю державних органів з боку громадянського суспільства – найважливіші чинники успішної протидії корупції. Діяльність державних органів у згаданій сфері повинна проводитися за цілим рядом напрямів, в рамках дієвої системи запобігання та припинення корупційних проявів, виявлення і усунення їхніх передумов, забезпечення невідворотного покарання корупціонерів. **В умовах масштабної корупції акцент має бути зроблений саме на боротьбі з причинами, а не разових акціях щодо припинення конкретних проявів.** Тому робота правоохоронних відомств хоча і є важливим компонентом, але має на меті, перш за все, вирішення локальних завдань щодо виявлення та безпосереднього притягнення до відповідальності осіб, які скоїли корупційні діяння, забезпечивши при цьому реалізацію принципу невідворотності покарання незалежно від посади корупціонера.

Як свідчить міжнародний досвід, боротьба з корупцією досягає успіху лише за умови її комплексного характеру, наявності чітких пріоритетів, коли вона охоплює якнайбільше сфер життєдіяльності держави, ведеться постійно та перебуває в центрі уваги і влади, і громадськості.

Порівнюючи сьогоднішню Україну і розвинуті європейські країни, що володіють багатовіковими демократичними традиціями, необхідно враховувати, що ми намагаємося зіставляти соціальні організми, що перебувають на різних стадіях розвитку демократії і ринкових інститутів. Традиція послідовного (і далеко не завжди успішного) обмеження корупції нараховує в “західних демократіях” лише 20-30 років, тоді як період демократичного розвитку цих країн на порядок перевищує вказані терміни. Незважаючи на притаманність зазначеного явища і розвинутим країнам Європи, рівень його проникнення у державні інституції є значно нижчим завдяки наявності достатніх умов для протидії негативним проявам.

При організації системної протидії корупції в Україні важливим є забезпечення дотримання основних керівних принципів боротьби проти корупції, що запроваджені Резолюцією Ради міністрів Ради Європи у листопаді 1997 року.

Останнім часом спостерігається тенденція до зближення антикорупційних законодавств європейських країн і усунення в них принципових відмінностей (різниця зберігаються не стільки в принципах підходу до встановлення кримінальної відповідальності за корупційні злочини, скільки в особливостях законодавчого формулювання зовні різних, але в принципі схожих кримінально-правових заборон).

Зазначена тенденція закономірно обумовила створення загальноєвропейського карного права про відповідальність за такі діяння в рамках Конвенції про кримінальну відповідальність за корупційні злочини Ради Європи 1999 року, де сконцентровано міжнародний досвід законодавчого забезпечення боротьби з корупцією. Прийняття останньої зобов'язує держави – члени Ради Європи передбачити у національному законодавстві загально-

європейські норми про відповідальність за корупцію. Комітет міністрів Ради Європи про прийнятті Конвенції звернувся до сторін із закликом: максимально уніфікувати передбачені нею зобов'язання щодо зниження можливих застережень учасниками Конвенції, що ускладнюють її чинність і обмежують можливості імплементації в національному законодавстві.

З огляду на стратегічний політичний вибір України, наявність у європейських держав вікових демократичних традицій та певного досвіду протидії корупційним проявам, зазначена Конвенція є орієнтиром при формуванні українського правового поля боротьби з корупцією.

Визначаючи головні загрози корупції (загрожує верховенству права, демократії і правам людини, стабільності демократичних процесів і моральним підвалинам суспільства; підриває основи державного управління, порушує принципи рівності та соціальної справедливості, умови добросовісної конкуренції, уповільнює економічний розвиток тощо), Конвенція формулює норми про тринадцять корупційних злочинів: активний підкуп національних державних посадових осіб (ст. 2), пасивний підкуп національних державних посадових осіб (ст. 3), підкуп членів національних державних зборів (ст. 4), підкуп іноземних державних посадових осіб (ст. 5), підкуп членів іноземних державних зборів (ст. 6), активний підкуп в приватному секторі (ст. 7), пасивний підкуп в приватному секторі (ст. 8), підкуп посадових осіб міжнародних організацій (ст. 9), підкуп членів міжнародних парламентських зборів (ст. 10), підкуп суддів і посадових осіб міжнародних судів (ст. 11), використання службового становища в корисливих цілях (ст. 12), відмивання прибутків від злочинів, пов'язаних з корупцією (ст. 13), злочин, що стосується операцій з рахунками (ст. 14).

Більшість кримінально-правових заборон антикорупційного характеру (принаймні 10, передбачених ст. 2-11) у Конвенції цілком можуть бути зведені до конкретизації двох традиційних проявів хабарництва: одержання і давання хабара. Особливість полягає лише в тому, що “центр ваги” конвенційного складу зміщено не на фактичне одержання хабара (хоча склад припускає і цю дію), а на угоду посадової особи з хабародавцем. Усі інші конвенційні норми про підкуп, передбачені ст. 4-12 Конвенції, є конкретизацією норм про активний і пасивний підкуп за суб'єктом злочину.

Конвенцією визнаються карними і норми, що формулюють відповідальність за самостійні злочини, пов'язані з корупційними правопорушеннями. Зокрема, ст. 13 і 14 Конвенції кваліфікують відмивання прибутків від злочинів, пов'язаних з корупцією, а також такі навмисні дії (бездіяльність), метою яких є вчинення, приховування або перекручування обставин корупційних злочинів.

Дещо оригінальним для українського законодавства є зміст норми, сформульованої в ст. 18 Конвенції, про відповідальність юридичних осіб в зв'язку з вчиненням карних корупційних злочинів. Водночас, у Конвенції зазначено, що відповідальність юридичної особи не виключає можливість карного переслідування фізичних осіб, які вчинили зазначені вище злочини, брали в них участь або підбурювали до їх вчинення.

Процес імплементації конвенційних норм у кримінальне законодавство України не пов'язаний з особливими труднощами, оскільки, в принципі, норми Кримінального кодексу України охоплюють відповідальність за основні корупційні злочини (ст.368 – одержання хабара, ст.369 – давання хабара, 364 – зловживання владою або службовим становищем, 366 – службове підроблення тощо).

Положення Конвенції про відповідальність за відмивання прибутків від злочинів, пов'язаних із корупцією, не вимагає внесення змін у формулювання ст. 209 Кримінального кодексу України про відповідальність за легалізацію (“відмивання”) грошових коштів та іншого майна, здобутих злочинним шляхом, тому що такий спосіб їх придбання, як корупційний, цілком охоплюється формулюванням українського законодавства про свідомо незаконний спосіб (шлях) придбання відповідних коштів або іншого майна. При цьому у вітчизняному кримінальному законодавстві враховано можливість покарання за корупційні злочини службової особи організацій і підприємств будь-якої форми власності, а також іноземців.

З метою виконання вимог Конвенції щодо запровадження інституту відповідальності юридичних осіб за правопорушення, пов'язані з корупцією (ст. 18), можливо, має сенс позитивно вирішити це питання. Адже сьогодні у більшості випадків карається лише особа, яка отримує хабар (у будь-якому вигляді), юридична ж особа, в інтересах якої діяв чиновник або службова особа недержавної структури, відповідальності не несе. Стосовно юридичної особи можливо передбачити фінансову відповідальність, що допускається Конвенцією. Це матиме профілактичний вплив на можливість корупційної змови службової та юридичної особи (її представника). Більше того, використання інституту кримінальної відповідальності юридичної особи об'єктивно вимагає і робота щодо боротьби з відмиванням коштів, одержаних злочинним шляхом.

Закордонні та вітчизняні фахівці вважають важливими заходами щодо попередження і виявлення корупції встановлення обов'язкового правила для державних службовців про надання всебічної інформації (стосується усіх фінансових активів, зобов'язань і зв'язків даної особи на період, коли вона займає державну посаду), періодичної звітності про доходи і ділові операції, інформування щодо одержання доходів “зі сторони”, продаж і купівлю певного активу, що перевищує визначену вартість. Таким чином, йдеться про забезпечення суворого фінансового контролю. Особливого значення надається також вилученню коштів і майна, отриманих в результаті корупції, щоб усунути всі економічні переваги, придбані злочинним шляхом.

Головним надбанням демократичних держав є укорінення в свідомості громадян неприпустимості корупційних дій як особистих, так і з боку інших осіб. У результаті сформовано традиційно негативне ставлення суспільства до корупційних проявів. Коріння такого стану містяться в історичних, правових, моральних та етичних нормах життя європейських країн, а правове поле не стільки служить для покарання, скільки спрямоване на запобігання і попередження подібних злочинів. Головними чинниками цього є прозорість суспільства держав Європи, всебічне правове врегулювання

практично всіх сторін життя, високий статус, правова і матеріальна захищеність цивільних службовців. Це і покладено в основу системи боротьби з корупцією.

Певне значення для попередження корупції у суспільстві також мають інститути, спеціально створені для контролю за діяльністю державного апарату і захисту прав людини у конкретних випадках. Таким чином, за міжнародними стандартами корупція – це комплекс саме кримінально-караних правопорушень у сфері службової діяльності. У нашій країні під корупцією розуміється адміністративне правопорушення, а покарання корупціонерів в адміністративному порядку в багатьох випадках неадекватне шкоді, що ними завдається.

В Україні необхідно створити дієву систему протидії корупції. В її основі має бути усвідомлення того, що антикорупційна діяльність досягне успіху лише за умови комплексного підходу, здійснення її державними органами у тісній співпраці з неурядовими організаціями, засобами масової інформації, іншими інституціями громадянського суспільства. Боротьба з корупцією повинна стати загальнонаціональним завданням з чітко визначеними пріоритетами та належною координацією. Реалізація зазначеного наблизить Україну до рівня розвинутих європейських країн та усуне перешкоди для інтегрування нашої держави в європейське співтовариство.

Крім цього, імплементації норм Конвенції Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію та Конвенції ООН проти корупції, його гармонізації з міжнародними правовими стандартами та у цілому зниженню рівня корупції в Україні могла б сприяти розробка та прийняття **Антикорупційного кодексу України** як базового нормативно-правового акту, в якому доцільно передбачити:

- запровадження правових засад переходу від ідеології боротьби з корупційними проявами до зосередження зусиль щодо запобігання та протидії корупції, усунення чинників, що її породжують;
- визначення правових меж діяльності громадян, юридичних осіб, органів державної влади в сфері боротьби з корупцією;
- відповідно до міжнародних стандартів встановлення чіткого правового визначення корупції (передусім як кримінально караного правопорушення) та суб'єктів корупції, перелік корупційних діянь;
- закріплення поділу корупційних діянь на види за ступенем суспільної небезпеки: кримінальні, адміністративні, дисциплінарні, цивільно-правові;
- встановлення вимог щодо боротьби з корупцією не тільки в державному секторі, а й у сфері приватноправових відносин;
- визначення головних засад координації діяльності державних органів у сфері боротьби з корупцією та покладення цих функцій на Кабінет Міністрів України;
- визначення правових механізмів усунення наслідків корупційних правопорушень.

Наближенню до європейських підходів у вирішенні проблем боротьби з корупцією сприяло б прийняття законів України: “Про державне

управління”, “Про центральні органи виконавчої влади”, “Про Кодекс поведінки та професійної етики державних службовців”, “Про врегулювання державного та приватного інтересу в державній службі”, “Про кримінологічну експертизу нормативно-правових актів”, “Про конкуренцію”, “Про лобістську діяльність”, “Про контроль над фінансуванням виборчих кампаній”, “Про фінансування політичних партій та політичних організацій”, “Про захист від чинення тиску на учасників кримінальних розслідувань”, “Про боротьбу з організованою злочинністю”, “Про профілактику правопорушень”, “Про державний контроль за декларуванням та витрачанням доходів особами, уповноваженими на виконання функцій держави, та членів їх сімей”, “Про державну економічну, фінансову та конкурентну розвідку в правоохоронних органах” тощо³³.

5.3. Сценарій 3 (радикальний)³⁴

Невідкладна реалізація наступних ключових складових комплексу антикорупційних заходів:

У нормативно-правовій сфері

- негайний та всеохоплюючий аудит вітчизняного законодавства та підзаконних актів на предмет, по-перше, наявності у різних правових актах норм, що суперечать одна одній або не відповідають Конституції, по-друге, виявлення “білих плям” не врегульованих на законодавчому рівні. Адже саме такі законодавчі протиріччя та порожнечі – це один з головних чинників, які сприяють стрімкому зростанню рівня корупції;

- запобігання корупції, зокрема, шляхом постійного аналізу, спрямованого на виявлення “вузьких місць” у законах, процедурах, конкретних ситуаціях та відповідне коригування та реагування на виявлені проблеми;

- прийняття Закону України “Про лобістську діяльність”, який має детінізувати та поставити під контроль громадськості всю діяльність, пов’язану з таким явищем як лобізм (від англ. Lobby - кулуари – практика відстоювання інтересів у парламенті неурядовими об’єднаннями та корпоративними групами). Ні для кого не секрет, що лобіювання тих чи інших інтересів в ході законодавчого процесу є загальносвітовою практикою і Україна тут не є виключенням. Різниця полягає в тому, що у цивілізованих країнах ці процеси унормовані у відповідних законах та є прозорими для суспільства. Наприклад, у США такий закон був прийнятий ще у 1946 році, а у Німеччині ця сфера регламентується Кодексом поведінки члену Бундестагу та Положенням про реєстрацію союзів та їх представників при Бундестазі;

- боротьба з корупцією обов’язково потребує наявності чіткої, “відкритої” та вичерпної процедури, яка б регламентувала та унормувала усі аспекти діяльності чиновника і визначала б його відповідальність за ті чи інші порушення. Тоді у клерка не залишиться зайвого простору для “фантазії” щодо

³³ Актуальні проблеми боротьби з корупцією в контексті євроатлантичної інтеграції // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції “Оцінка ризиків та загроз національній безпеці в контексті європейської і євроатлантичної інтеграції України” / Київ, 14 липня 2006 - <http://www.adm-pl.gov.ua/grebinka/2010.htm>

³⁴ Блок В.Литвина щодо проблеми подолання корупції - http://blog.meta.ua/~vladimir_shevchenko/posts/@26504/

можливостей невмотивованої відмови, вимагання додаткового винагородження, затягування справ тощо. А для громадянина набагато простіше буде контролювати дії чиновників, оцінюючи їх з точки зору відповідності процедурним стандартам;

- прийняття кодексу поведінки політиків, який на відміну від виключно загальних закликів до високопосадовців дотримуватись моральних цінностей, має містити конкретні формалізовані норми та передбачати санкції за їх порушення. Спектр питань може бути максимально широким: від, наприклад, заборони використання службового транспорту або зв'язку у особистих цілях до неприйнятності образливих висловів та поведінки під час телевізійних ефірів. До речі, останнє питання є досить актуальним. Адже якщо усі так підтримують обмеження або повну заборону демонстрації насилля та безкультур'я на телебаченні, як вони це розповідають виборцям, то необхідно буде заборонити, наприклад, пряму трансляцію засідань Верховної Ради України до тих пір, поки деякі парламентарі та присутні в залі не навчаться стримувати власні емоції.

У сфері судочинства

- повна переатестація та переобрання всіх суддів;
- щорічна публікація відомостей про доходи, цінні папери, рухоме та нерухоме майно, вклади в банках самого судді та його родичів;
- впровадження гарантованого Конституцією України суду присяжних;
- розподіл судових справ між судьями одного суду у випадковому порядку, наприклад, за абеткою (що значно знизить можливості голови суду вирішувати, кому віддавати “корисні” справи та отримувати за це відповідні “відкати”);
- обов'язковий повний аудіозапис (або відеозапис) судового засідання;

У партійно-політичній сфері

- відмова від нинішньої виборчої моделі та повернення до мажоритарної системи в Україні. Це принципове питання, адже пропорційна система з закритими списками – це модель, яка провокує розквіт внутрішньопартійної корупції, свідками чого є всі громадяни – продаж прохідних місць у партійних списках, корумповані призначення на державні посади через так звані партійні квоти, парламентське дезертирство, відсутність механізмів впливу виборців на партії у міжвиборчий період, нарешті, фальшування самого процесу виборів тощо. Виникає питання: чи здатні партії, які наскрізь корумповані всередині себе, боротися з корупцією в державі?

- заборона фінансування політичних партій юридичними особами, залишивши можливість фінансування партій лише фізичними особами. Необхідно передбачити законом, що громадянин може перерахувати будь-якій партії суму, яка не перевищує десяти відсотків від суми податків, які він сплачує. Таким чином, окрім відсічення тіньових коштів, така схема дозволить громадянам висловити своє ставлення до обраної ними політичної сили не очікуючи наступних виборів – вони зможуть продемонструвати своє відношення у надзвичайно чутливий для партії спосіб – гривнею.

В адміністративній сфері

Держава не повинна вимагати від громадян надання інформації, яку вона має в своєму розпорядженні – у базах даних, зокрема, базах даних правоохоронних органів. Абсолютно неприпустимою є практика, за якою люди, наприклад, змушені на платній основі отримувати та надавати довідку, що підтверджує громадянство дитини, яка народилась в Україні, а її батьки є українськими громадянами, або довідку про відсутність судимості при оформленні певних документів.

Те, на що громадянин має право, він має отримувати автоматично, без тривалого та часто затратного збору різних довідок, анкет тощо. Держава може зобов'язати громадянина надати лише ту інформацію, якою вона не володіє. При цьому, державні послуги такого характеру мають бути безкоштовними, адже громадяни й так сплачують державі податки, значна частина яких спрямовується на забезпечення функціонування державного апарату.

В економічній сфері

- усунути надмірну адміністративну присутність держави в економічній сфері, адже загальновідомо, що чим більше в економіці залежить від чиновника, тим більшою є корупція в країні. Це зовсім не означає самовисунення держави від економічного регулювання. Навпаки, це надасть змогу державі більше зосередитися на забезпеченні соціальних гарантій та стандартів життя, більш якісно та прискіпливо відстежувати та впливати на ситуацію в цій сфері. Іншими словами, держава має жорстко регулювати тільки ті сфери економіки, які безпосередньо пов'язані з забезпеченням гідних соціальних умов життя громадян, а інші сфери мають регулюватися ринковими механізмами. Природно, що при цьому держава має забезпечити рівні та цивілізовані конкурентні умови для всіх ринкових суб'єктів та не допускати створення різного роду монополій, фінансових пірамід тощо – інакше замість сучасного ринку ми отримаємо, в кращому випадку, звичайний базар;

- один з найбільш ефективних заходів щодо зменшення корупції на низовому рівні (тобто на рівні, на якому абсолютна більшість громадян зіштовхується із корупційними проявами у повсякденному житті) є підвищення рівня доходів громадян. Світовий досвід доводить – чим вище середній рівень доходів громадян, тим менший рівень їх залежності від чиновників, а й, відповідно, тим менше можливостей у останніх вимагати хабарі, “відкати” тощо;

- використовувати у державній політиці щодо боротьби з корупцією переважно не адміністративно-силові, а ринкові та стимулюючі механізми. В іншому випадку ми отримаємо результат протилежний тому, на який очікували. *Наприклад, гучна кампанія під назвою “Контрабанда – стоп!”, яку проводив попередній Уряд, за своєю суттю була “революційна”, а за наслідками для суспільства – негативна. Декларуючи за мету легалізацію імпорту та збільшення надходжень до бюджету, ця акція мала результатом складнощі у ряді секторів економіки (пріміром, на ринку м'ясної продукції), що супроводжувалися заміною одних тіньових схем та їх провідників на інші тіньові схеми та інших покровителів. Мова йде не про те, що з контрабандою не потрібно боротися. Але боротися потрібно, в першу чергу, з причинами*

цього явища. Тобто, необхідно усвідомлювати, що оскільки контрабанда має економічне підґрунтя, пов'язане з підвищенням податкового тиску, то подолати його виключно адміністративними заходами, не розглянувши цю проблему в комплексі з необхідними змінами у податковій політиці, іншими механізмами економічного стимулювання, в принципі неможливо. А всі подібні спроби закінчаться тим же, чим закінчились попередні – зміною прізвищ чиновників, які будуть отримувати хабара за тіньове “вирішення” проблеми.

6. ПРІОРИТЕТИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Незважаючи на докладені зусилля й деякі досягнення, в Україні належить здійснити ще чимало реформ в галузі протидії корупції. Серед основних напрямів, що заслуговують першочергової уваги є **збільшення прозорості та інформаційної відкритості:**

- усього публічного сектора, включаючи посилення чіткості та доступності адміністративних процедур;
- в системі державних закупівель і ключових процесів керування публічними фінансами, таких як бюджетний процес.

Важливим є **поліпшення режиму свободи інформації**, включаючи “позитивне” зобов’язання влади інформувати громадськість про свою роботу.

Принципово важливими також є:

- приведення бюджетної системи України відповідно до міжнародних стандартів;
- реформування системи державного управління, зокрема шляхом прийняття нового рамкового закону про державну службу, єдиного кодексу адміністративних процедур, запровадження кодексу поведінки публічних службовців, звуження меж розсуду (дискреції) чиновників, вживання додаткових цільових заходів, спрямованих на зменшення вигоди й підвищення ризиків, пов’язаних з корупцією;
- впровадження ефективного режиму обмеження конфліктів інтересів для посадових осіб;
- реформування судової влади, включаючи зміни в питаннях призначення суддів на посаді і їх дисциплінарної відповідальності, з метою зменшення можливостей для корупції, посилення незалежності судової влади й запобігання недоречного політичного тиску на суддів;
- реорганізація державних засобів масової інформації;
- оптимізація та зміцнення системи органів протидії корупції;
- організація ефективної системи захисту осіб, що роблять заяви в порядку громадської ініціативи, та інших заходів, які заохочують громадян звертатися з заявами про корупцію та боротися з цим явищем;
- здійснення макро- (рівня організації або галузі) досліджень ключових сегментів державного сектора й ключових процедур і систем керування з метою

виявлення та усунення можливостей для корупції (всебічна “діагностика” – дослідження системи);

- впровадження порядку антикорупційної законодавчої експертизи всіх запропонованих законопроектів (“перевірка на корупціогенність”). Збільшення зусиль в області громадської освіти, включаючи етичні складові, акцентуючи увагу на наймолодших громадянах України, які стануть лідерами країни у майбутньому;

- зміцнення освітньої ролі ЗМІ шляхом збільшення їх спроможності проводити репортерські розслідування й висвітлювати питання комплексних реформ, необхідних для посилення боротьби проти корупції.

Для здійснення необхідних змін має існувати чітка та однозначна прихильність до проведення антикорупційних реформ на найвищому рівні українського керівництва.

Ключову роль у цьому процесі можуть відіграти організації громадянського суспільства а також існуючі механізми залучення громадськості, за допомогою яких неурядові організації (НУО) могли б зробити внесок у формування державної політики (наприклад, громадські ради при правоохоронних органах) і доступність інформації, необхідної для моніторингу діяльності органів влади (наприклад, звіти, підготовлені Рахунковою палатою). НУО мають користуватися такими можливостями, не втрачаючи однак уваги щодо спроб зловживати громадським впливом через корупційно налаштовані квазі-НУО.

Важливе значення має **міжнародний обмін досвідом**, зокрема національними прикладами та іншими прикладами успішного використання ефективних антикорупційних засобів; формування партнерських зв'язків з організаціями, які ставлять перед собою подібні цілі (включаючи тих з них, які володіють відмінними навичками/ професійним досвідом), з метою підвищення спроможності, створення союзів і здійснення спільних заходів, а також сприяння формуванню критичної маси у міжнародній сфері протидії корупції.

Приватний сектор, особливо малі та середні підприємства, належить до тих сегментів суспільства, які найбільше страждають від корупції і можуть багато отримати завдяки боротьбі з цим явищем. Початок цьому може бути покладено за допомогою наступних засобів:

- організація самостійно або в співпраці з НУО дій з визначення й пропаганди заходів реформування, які сприятимуть підвищенню прозорості й конкурентоспроможності бізнесу (наприклад, спрощення адміністративних процедур, зокрема в галузі реєстрації, ліцензування та одержання інших дозволів, посилення прав власності тощо);

- консолідація зусиль на підтримку антикорупційних реформ у приватному секторі шляхом інформування ділових кіл про витрати, пов'язані з корупцією;

- поглибити поінформованість про переваги, які міг би отримати бізнес, формуючи й зберігаючи свій імідж “незаплямованості”.

Включення потенціалу діяльності, спрямованої на зменшення корупційної активності громадян до системи протидії корупції передбачає розгортання активної кампанії з **формування антикорупційної культури**

громадян (зокрема, у вигляді розробки та здійснення спеціальної “Програми формування антикорупційної культури в Україні”, з урахуванням зарубіжного досвіду, наприклад досвіду формування у громадян “антимافیозної культури” в італійському місті Палермо).

Якщо в Україні не буде створено умов для розвитку соціальної (тобто політичної, економічної, правової, моральної) культури громадян, то жодні конституційні, законодавчі, судові, управлінські чи інші реформи не матимуть антикримінального, зокрема й антикорупційного, ефекту, а отже, й будь-якого взагалі. Допомогти нашій державі можуть лише реформи на зразок “Нового курсу” Ф.Рузвельта, які мають саме антикорупційний потенціал, тобто створюють умови для розвитку політичної, економічної, правової, моральної культури громадян.

З метою удосконалення кримінальної (антикорупційної) юстиції в поєднанні з формуванням антикорупційної культури в Україні, варто вжити таких заходів:

1. У рамках кримінальної юстиції **створити спеціальну підсистему антикорупційної юстиції**, яка передбачала б: відповідні правові норми різноманітних галузей права, спрямовані на протидію корупції - і на запобігання їй, і на забезпечення відповідальності за неї; спеціальну компетенцію для антикорупційних інституцій, необхідну для ефективної протидії корупції; відповідне фінансове, технічне, науково-методичне, експертне та інше забезпечення антикорупційної юстиції.

2. Створити функцію постійного **науково-експертного забезпечення протидії корупції**, зокрема вивчення та впровадження в життя зарубіжного досвіду такої протидії, зокрема діяльності антикорупційної юстиції. Нині є достатньо підстав вважати, що **антикорупційна політика, а також стратегія й тактика протидії корупції в Україні не є науковою**. Це одна з причин її неефективності. Без усунення цього недоліку годі й сподіватися на успіх, про що свідчить і зарубіжний досвід. Тож гострою є потреба проведення наукових досліджень у галузі політичної кримінології, що допомогло б виявляти, зокрема, політичні аспекти корупції (див. Додаток 1).

3. У зв'язку з особливостями корупційної злочинності створити спеціальну **систему органів антикорупційної юстиції**, пристосованих для виконання функції розслідування саме корупційних злочинів (із урахуванням, наприклад, досвіду ФБР у США).

4. Міністерству юстиції України надати відповідну компетенцію для виконання функції **антикорупційної експертизи** нормативно-правових актів, а також рішень державних органів і органів місцевого самоврядування, громадських організацій, партій тощо.

5. Для підвищення можливостей законної протидії корупції по-новому сформулювати концепцію використання арсеналу засобів протидії корупції, розширюючи їхнє коло й переоцінюючи в сучасних умовах їхню допустимість. Зокрема, варто **декриміналізувати провокацію хабара**. Потрібно також розширити інші можливості для виявлення та розслідування корупційних злочинів. Адже корупціонери прикриваються нині просторікуваннями про

політичні переслідування. Очевидно, актуальною є антикорупційна політика, спрямована на реалізацію принципу симетричності: можливостей особи захищатися від зловживань уповноважених на антикорупційну діяльність осіб, з одного боку, і можливостей уповноважених осіб долати протидію корупціонерів - з другого (*Враховуючи для реалізації цього принципу досвід США в подоланні корупції 30-х років минулого століття, а також інших країн*).

6. Внести відповідні зміни до законодавства: конституційного, цивільного, адміністративного, фінансового, господарського, земельного, муніципального, **кримінального** тощо, аби створити можливість ефективного застосування правових норм, що передбачають **кримінальну відповідальність за корупційні злочини**.

7. Законодавчо закріпити механізм **відповідальності за незаконні рішення**, що приймаються колегіальними органами

10. Розробити й запровадити комплексні технології протидії корупції в основних сферах: державному управлінні, місцевому самоврядуванні, правосудді, будівництві, освіті, медицині тощо. Ці технології мають передбачати комплекс керування із єдиного спеціального органу заходів: аналітику, експертизу, розвідку, розслідування, судочинство тощо. (

11. Для здійснення антикорупційного просвітництва та підвищення антикорупційної активності громадян забезпечити поширення в суспільстві інформації про причини й умови, що сприяють корупції, корупційні технології та соціальні (політичні, економічні, правові, моральні) наслідки корупції.

Протидію корупції шляхом розвитку соціальної політичної, економічної, правової, моральної, культури громадян необхідно визнати чинником, без якого неможливий розвиток української нації та держави.

7. ІНШІ АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ³⁵

В нашій державі неодноразово організовувались антикорупційні кампанії, які в основному зводились до виголошення гучних гасел про необхідність боротьби з корупцією, прийняття “суворих” програм, постанов і указів, проведення показових нарад на найвищому рівні тощо. Однак відчутних результатів такого роду заходи не дали і дати не могли. Більше того, масштаби корупції збільшились, її дія розповсюдилась фактично на весь державний апарат, а це у свою чергу негативно відбилась на всіх сферах соціального життя. Така ситуація значною мірою стала наслідком того, що боротьба з корупцією здійснювалась безсистемно, за відсутності стратегії запобігання і протидії корупції. Через що головні зусилля витрачались на реагування на окремі корупційні прояви, а не на усунення причин і умов, що сприяють їм. Ситуацію у сфері боротьби з корупцією можна змінити на краще за умови, якщо діяльність державних органів по запобіганню та протидії корупції буде

³⁵ Мельник М.І. Наукове забезпечення антикорупційної діяльності в органах державної влади - <http://www.inter.criminology.org.ua/modules.php?name=Content&file=print&pid=78>

здійснюватись системно, комплексно на основі науково обґрунтованих концептуальних підходів. **До ключових питань у цій сфері, які потребують нагального вирішення на підставі глибокого наукового обґрунтування, слід віднести, перш за все, такі.**

7.1. Виявлення політичної волі реально протидіяти корупції

Зарубіжні дослідники розуміють під політичною волею демонстрований достовірний намір лідерів держави протидіяти корупції на систематичній основі. **Політична воля у будь-якій країні, а особливо за ситуації, що склалася на сьогодні в Україні, є вирішальним чинником ефективної протидії корупції.** Слід визнати той факт, що боротьба з корупцією - це передусім політична справа. За великим рахунком, боротьба з корупцією - проблема не правоохоронних органів, а політичного керівництва держави. Ставлення перших осіб держави до цієї проблеми визначає суть здійснюваних у державі антикорупційних заходів. За відсутності політичної волі найдосконаліше антикорупційне законодавство приречене на декларативне існування, а діяльність елітних спеціальних правоохоронних структур - на імітацію боротьби з корупцією.

7.2. Розуміння сутності корупції як комплексного соціального явища

Розробка і реалізація стратегії запобігання і протидії корупції повинна базуватися на комплексному баченні сутності корупції. Цей момент є надзвичайно важливим, оскільки без розуміння сутності корупції неможливо визначити реальні цілі боротьби й адекватні засоби їх досягнення. На сьогодні юридичні наука і практика не виробили чітких критеріїв визначення корупції. Визначення поняття “корупція”, яке міститься у ст. 1 Закону України “Про засади запобігання та протидії корупції”, не повною мірою відображає суть вказаної категорії і може бути застосоване лише у контексті цього Закону. Визначаючи поняття корупції, слід виходити таких важливих моментів:

По-перше, з того, що **корупція це – комплексне соціальне явище, а не просто конкретне суспільно небезпечне діяння.** Корупція – це явище, притаманне усім державам світу, це невід’ємний атрибут публічної влади. Відмінність різних держав у цьому плані полягає не у наявності чи відсутності корупції як такої, а в її масштабах, характері корупційних проявів, впливу корупції на соціальні, економічні та політичні процеси.

По-друге, у правовому сенсі **корупція - це збірне поняття, яке охоплює сукупність взаємопов’язаних правопорушень** (кримінально-правових, адміністративних, дисциплінарних, цивільно-правових). Реально ці правопорушення мають різні форми. До них, насамперед, відносяться хабарництво, зловживання владою або посадовим становищем та інші посадові злочини, які вчиняються для задоволення корисливих та інших особистих інтересів чи інтересів третіх осіб.

7.3. З'ясування причин та умов поширення корупції

Ефективне запобігання та протидія корупції неможливі без з'ясування її соціальних передумов, причин та засобів вчинення корупційних діянь. На науковому рівні має бути доведено існування соціальних передумов корупції, які: властиві усім державам; притаманні певним типам країн (наприклад, країнам перехідного типу); пов'язані з особливостями суспільних відносин конкретної країни (України). **Необхідно дослідити весь комплекс чинників (політичних, економічних, правових, організаційно-управлінських, соціально-психологічних та ін.), які зумовлюють корупційні діяння в нашій державі.**

З'ясування зазначених положень дозволить: по-перше, позбутися досить поширеного примітивного підходу в розумінні корупції; по-друге, визначити реальні задачі у сфері протидії корупції; по-третє, визначити дієві заходи щодо запобігання і протидії корупції актуальні саме для України. Все це повинно базуватися на однозначному розумінні того, що корупцію як явище повністю викоренити неможливо. Підривом живильної основи корумпованості державного апарату (вплив на соціальні передумови корупції, причини та умови корупційних діянь, а також застосуванням адміністративних та репресивних заходів щодо конкретних корупціонерів) можна лише зменшити обсяги корупції, змінити характер корупційних проявів, обмежити вплив корупції на соціально-економічні, політичні та інші процеси в суспільстві, мінімізувати наслідки корупційних діянь. Перспективу боротьби з корупцією можна визначити так: корупцію можна і потрібно "лікувати", але "вилікувати" неможливо. Вибір засобів "лікування" залежить від діагнозу "хвороби".

7.4. Визначення стратегічного напрямку боротьби з корупцією

Аналіз політичної, нормотворчої і правозастосовчої діяльності органів державної влади України дає підстави констатувати той факт, що **основна ставка у боротьбі з корупцією робиться на посилення репресивних і адміністративних засобів**, а головні зусилля правоохоронних органів витрачаються на виявлення аж ніяк не самих небезпечних корупційних правопорушень. Разом з тим, очевидним є те, що посилення репресій - це зовсім не той шлях, який може привести до позитивних результатів. *Посилення санкцій не спричинило суттєве збільшення кількості посадових осіб, притягнутих до кримінальної відповідальності за хабарництво, не забезпечило їх застосування щодо хабарників найвищого рівня. Більше того, воно породило проблему у судовій практиці, коли суди, виходячи із суспільної небезпеки вчиненого (незначного розміру предмета хабара тощо), у кожному другому випадку змушені виходити за межі визначених у відповідних статтях Кримінального кодексу України санкцій і призначати більш м'яке покарання, ніж передбачене законом. Якщо говорити саме про цей аспект проблеми, то слід зазначити, що посилення боротьби з хабарництвом передбачає визначення науково обґрунтованих, адекватних характеру і ступеню суспільної небезпеки хабарництва кримінально-правових санкцій.*

Стратегічним напрямом боротьби з корупцією має бути попередження корупційних проявів. Характер профілактичних заходів обумовлюється глибиною з'ясування соціальних передумов корупції, причин та умов корупційних діянь. Одне із основних завдань, які постають у цьому зв'язку, - **зробити корупцію справою ризикованою і не вигідною**. Зокрема, правовий і соціальний статус службовця, в діяльності якого завжди присутня спокуса використати надані йому владу або посадові повноваження в особистих інтересах чи інтересах третіх осіб, повинен стимулювати його до законослухняної поведінки. Не страх бути викритим ("попасти на гарячому"), а свідоме розуміння наслідків вчиненого корупційного діяння повинно лягти в основу правомірної поведінки державного службовця. Безумовно, забезпечити такий статус державного службовця набагато складніше, ніж посилити репресії, створити нові табу, збільшити кількість правоохоронних структур тощо. Але якщо серйозно братися за боротьбу з корупцією, розраховувати на реальні результати антикорупційної діяльності в органах державної влади, то вибору, власне, не існує: **системні, комплексні профілактичні заходи - це шлях, який може змінити обсяги і характер корупційних проявів в Україні**.

7.5. Визначення стратегії формування системи державного управління

У будь-якій країні **корупція є закономірною реакцією громадян на існуючий державний устрій**, на неспроможність держави забезпечити нормальне функціонування суспільства. У своєму соціальному розвитку Україна дійшла до стану, коли корупція стала невід'ємним атрибутом державного управління, його системним елементом. Така ситуація в Україні значною мірою стала можливою внаслідок **відсутності політичної стратегії формування нової системи державного управління**, позитивних перетворень у сфері діяльності управлінського апарату, наявності значних залишків старої командно-адміністративної системи у вигляді надмірно великого державного управлінського апарату з необґрунтованими широкими повноваженнями, зокрема розпорядчо-дозвільного змісту, переускладненням, забюрократизованим та неконтрольованим порядком задоволення нагальних потреб населення, відсутності чіткої системи надання управлінських послуг. Без здійснення системної, науково обґрунтованої адміністративної реформи не може бути й мови про досягнення відчутних результатів у сфері протидії корупції. **Реформування системи управління - один із магістральних шляхів усунення підґрунтя корупції. Між реформою державного управління і результативністю протидії корупції існує безпосередній причинний зв'язок.** Фрагментарні рішення щодо змін у системі державного апарату, навіть за умови їх зовнішнього ефекту щодо боротьби з корупцією, в принципі не можуть змінити ситуацію у цій сфері. Водночас, необхідно розуміти, наскільки складним і болючим є цей процес для влади, адже мова йде про зміну системи управління суспільством, зміну державного апарату, зміну системи влади. Цим, значною мірою, пояснюється та ситуація, яка склалася з реформуванням державного апарату.

Формування **принципів і цінностей державної служби** повинно бути визнано одним із найактуальніших завдань у сфері державного будівництва, оскільки основу поведінки будь-якої особи, у тому числі державного службовця, становлять саме моральні принципи. Відсутність чітко сформульованої системи цінностей державної служби, пануючий серед значної частини чиновництва дух невизначеності і непевності у завтрашньому дні слід віднести до основних соціальних передумов корупції в Україні.

Важливим напрямом забезпечення антикорупційної діяльності в органах державної влади є вдосконалення нормативно-правового регулювання державної служби. Насамперед, потребує суттєвих змін базовий закон, який регулює проходження державної служби, - Закон України "Про державну службу", який було прийнято ще в 1993 р. Практика застосування цього акту показала, що багато його положень є недосконалими, такими, що дозволяють неоднозначно тлумачити закон або передбачають половинчасті рішення у сфері державної служби.

Управлінській сфері нашої держави сьогодні бракує чітко визначених приписів і процедур поведінки державних службовців при прийнятті управлінських рішень, що дозволяє їм здебільшого діяти на власний розсуд, зловживати наданими їм повноваженнями. Щоб запобігти такого роду діям з боку чиновників управлінської сфери необхідно на законодавчому рівні виписати адміністративні процедури, тим самим визначити правила і рамки дій державних службовців за певних ситуацій. Отже, є потреба у науковому дослідженні питання про необхідність розробки і прийняття спеціального нормативно-правового акта (закону, кодексу) про адміністративні процедури. Крім того, заслуговує на увагу висловлена на різних рівнях пропозиція про прийняття Кодексу основних правил поведінки державного службовця, який би визначив, умовно кажучи, межу дозволеної і забороненої поведінки державного службовця.

Є потреба у прийнятті ще одного закону, який **заборонив би державним службовцям бути членами політичних партій** (виняток мають становити державні службовці, які перебувають на політичних посадах - міністри, керівники інших відомств, державні службовці патронатної служби, працівники секретаріатів депутатських груп і фракцій парламенту, помічники народних депутатів України тощо). Основні цілі такого закону: не допустити використання державними службовцями наданої їм влади або посадових повноважень в інтересах окремих політичних партій, груп та їх представників; забезпечити стабільну діяльність державного апарату, яка виключає надання переваг чи навпаки застосування обмежень державними службовцями до тих чи інших суб'єктів правовідносин в управлінській сфері залежно від їх політичної належності чи політичних поглядів.

7.6. Забезпечення прозорості та інформаційної відкритості влади

Ефективна протидія корупції неможлива без забезпечення реальної **прозорості та інформаційної відкритості влади.** Діяльність державних структур та їх посадових осіб має стати прозорою для громадян України. І хоча

останнім часом в нашій країні зроблено величезний крок у напрямі відкритості влади (це зумовлено об'єктивними процесами демократизації суспільства), слід констатувати, що звичка утаємничувати “все і вся” ще міцно сидить у психології української бюрократії. Адекватною на такий стан речей є реакція громадян України, більшість яких вважає, що рішення в органах влади приймаються “корумповано і нечесно”. Це є одним із показників того, що рівень довіри громадян до обраної ними ж влади досяг критичної межі.

Забезпечивши прозорість діяльності владних структур, влада вирішує три надзвичайно важливих для себе і суспільства задачі: повертає довіру громадян до офіційної влади; створює несприятливі передумови для подальшого корумпування суспільства; забезпечує реалізацію конституційних прав громадян в інформаційній сфері (ст. 32 і 34 Конституції України).

Істотним кроком у цьому напрямі могло б стати прийняття Закону України “Про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб”, який законодавче закріпив би для громадян та юридичних осіб України **можливість вільно отримувати інформацію про ці органи та їхніх посадових осіб** в обсягах та в порядку, встановлених цим Законом.

Ще одним заходом, спрямованим на забезпечення прозорості влади, повинно стати **вдосконалення механізму декларування державними службовцями майна та доходів**. Аналіз такого декларування в сучасних мовах засвідчує, що на сьогодні воно не досягає своїх цілей. “Ахіллесовою п'ятою” цього процесу є: поширення декларування лише на певні категорії службовців, які працюють в органах державної влади; відсутність дієвого контролю з боку правоохоронних та контролюючих органів за доходами та витратами державних службовців і достовірністю зафіксованих у деклараціях даних; наявність можливості для державних службовців та інших представників владних структур (депутатів, голів відповідних рад) досить легко приховувати незаконно одержані майно та доходи, зокрема шляхом оформлення їх на інших осіб (знайомих, родичів тощо), які не є суб'єктами декларування.

З огляду на ситуацію, що склалася в Україні з незаконним одержанням доходів державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування, надзвичайно актуальним в контексті протидії корупції є розробка і прийняття закону (законів) України щодо **протидії легалізації коштів та майна, здобутих злочинним шляхом**. Основною метою прийняття цього закону (пакету законів) є створення законодавчих механізмів, за допомогою яких держава могла б ефективно боротись з “відмиванням” (легалізацією) доходів, отриманих у ході вчинення злочинів, і з подальшою “тінізацією” (криміналізацією) економічної, соціальної і політичної діяльності держави і суспільства.

Суттєвим чинником забезпечення прозорості та інформаційної відкритості влади в Україні є **становлення і розвиток незалежної преси**. У будь-якій демократичній державі ефективне функціонування владних структур неможливе без незалежної преси - своєрідної “опозиції” до влади, соціального інституту, який не дає можливості владі “іржавіти”. У розвинутих цивілізованих країнах засоби масової інформації (ЗМІ) виступають одним із найпотужніших антикорупційних соціальних інститутів: встановлення і оприлюднення журналістами фактів

зловживання владою державних чиновників здебільшого стає початком кінця їх кар'єри. У нашій країні для забезпечення реальної незалежності ЗМІ особливих законодавчих новел не потрібно. Цього можна досягти дотриманням відповідних конституційних положень про свободу слова та законодавства про інформацію.

7.7. Недоліки правового забезпечення запобігання та протидії корупції в Україні

Парадокс, але доводиться констатувати той факт, що не дивлячись на глобальність корупції, її загрозливі масштаби та шалену динаміку, до цього часу у жодній країні світу не винайдено єдиного універсального засобу (рецепту) для ефективної протидії цьому соціальному злу. Проте, як видається, українським можновладцям і не обов'язково відшукувати панацею. Адже, загальновідомо, якщо політики не можуть досягти помітних результатів у боротьбі з корупцією, то вони повинні принаймні хоча б пообіцяти громадянам (потенційним виборцям) здійснити нездійснене чи бодай запропонувати декларативний закон. Переконатись у вищезазначеному зовсім нескладно, достатньо лише переглянути нещодавно прийнятий 07 квітня 2011 року Верховною Радою України ЗУ “Про засади запобігання і протидії корупції в Україні”. При цьому, неоднозначним моментом є також те, що Верховна Рада доручила Комітету з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією та Головному юридичному управлінню Апарату Верховної Ради України внести редакційні уточнення до тексту законопроекту з урахуванням внесених поправок і при підготовці до підписання розділити його на два закони: Закон України “Про засади запобігання і протидії корупції в Україні” і Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення”.

Навіть побіжний аналіз запропонованих законодавцем змін до Кримінального кодексу України дозволяє пересвідчитись у тому, що роботи у правоохоронних органів не бракуватиме. Адже, прогнозуючи перспективи практики правозастосування нового антикорупційного законодавства, вже зараз можна констатувати його недосконалість, безсистемність, та суперечливість.

Доречі, фахівці Головного юридичного управління Верховної Ради України та провідні вітчизняні вчені-криміналісти неодноразово акцентували увагу саме на суттєвих концептуальних недоліках майбутнього антикорупційного закону, зокрема:

- у зв'язку з доповненням Кодексу України про адміністративні правопорушення новою главою 13-А “Адміністративні корупційні правопорушення” (статті 172-2 - 172-8 Кодексу) варто звернути увагу на неприйнятний з точки зору особливостей нормопроєктування кодексів підхід до визначення кола суб'єктів корупційних адміністративних порушень, а саме - шляхом відсилання у примітці до спеціального закону. За усталеними правилами побудови норм Кримінального кодексу України і Кодексу України про адміністративні правопорушення, вироблених на основі вимог пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, суб'єкт злочину (загальний чи спеціальний) або адміністративного порушення визначається безпосередньо у нормі, яка

передбачає ту чи іншу відповідальність. Зазначений (невдалий) підхід щодо визначення кола суб'єктів корупційного злочину також застосовано у примітці до статті 369² Кримінального кодексу України;

- законом доповнено статтю 18 Загальної частини Кримінального кодексу України визначенням одного з різновидів спеціального суб'єкта злочину - "службової особи", тоді як спеціальний суб'єкт уже визначено у частині другій цієї статті, а поняття "службова особа" міститься у примітці до статті 364 Особливої частини. Водночас антикорупційним законом визначення поняття "службової особи" поширено тільки на статті 364, 365, 368, 368-2, 369 Кримінального кодексу України, тоді як на інші статті буде очевидно поширено нове визначення, встановлене новою редакцією статті 18 цього ж Кодексу. Таку зміну зазначеного поняття доцільно було б здійснити без внесення змін до Загальної частини, лише в рамках розділу XVII "Злочини у сфері службової діяльності", зокрема у статті 364, в якій також слід розмежувати та узгодити співвідношення понять "посадова особа" і "службова особа", що вживаються в Конституції України, Кримінальному кодексі України, Кодексі України про адміністративні правопорушення та інших законодавчих актах. Крім того, відповідно до нових статей 364-1, 365-1, 368-3 Кримінального кодексу України в редакції цього антикорупційного закону до кримінальної відповідальності мають притягатися службові особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно правової форми. За такого законодавчого підходу Кодекс необхідно було б доповнити приміткою, в якій дати визначення поняття службові особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно правової форми. В іншому випадку, в результаті порівняльного аналізу змісту визначень, що містяться у статті 18 та примітці до статті 364 Кодексу в редакції цього Закону, можна дійти висновку про необхідність тлумачення визначених категорій службових осіб, що одночасно вводяться у законодавчий обіг цим Законом;

- у антикорупційному законі статті Кримінального кодексу України викладені без чітких критеріїв розмежування таких понять, як "хабар", "незаконне збагачення" та "неправомірна вигода", що викличе труднощі при їх застосуванні;

- встановлення, зокрема у статтях 368-3, 368-4 і 369 Кримінального кодексу України, самостійної кримінальної відповідальності за такі дії, як "пропозиції" неправомірної вигоди, хабара, є недоцільним, оскільки Кримінальним кодексом України передбачено відповідальність за дії, що є підготовчою стадією злочинної діяльності у вигляді "замаху" (статті 14-16 Загальної частини). Це ж стосується і відповідальності співучасників;

- у зв'язку з доповненням Кримінально-процесуального кодексу України статтею 27-2 буде запроваджено новий інститут згоди власника (співвласника) на порушення кримінальної справи за новими статтями 364-1, 365-1 і 365-2 Кримінального кодексу України щодо службової особи в юридичній особі приватного права. Це положення нівелює умови настання кримінальної відповідальності взагалі за кількома конкретними складами злочинів, звільняє винного від покарання, встановлюючи тим самим залежність покарання від власника, та надає можливість неправомірного впливу на винного. До того ж таке доповнення вимагає внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу

України, зокрема до статті 6 щодо обставини, яка виключає провадження в кримінальній справі, та статей 94, 251, 264, 267, 282, 286 і 297, положення яких прямо пов'язані з доповненням Кримінально-процесуального кодексу України цією статтею. Зважаючи ж на ступінь суспільної небезпеки злочинів, відповідальність за які передбачена статтями 364-1, 365-1 і 365-2 Кримінального кодексу України, впровадження подібного інституту згоди зацікавленої особи, на зразок приватного обвинувачення, передбаченого статтею 27-2 Кримінально-процесуального кодексу України, у зв'язку з його штучністю є неприйнятним;

- окремо наголошую на тому, що пункт 2 ст. 368 “Одержання хабара” необхідно було б викласти у такій редакції, щоб особами, які займають особливо відповідальне становище визнавались також суб'єкти, що передбачені статтею 14 Закону “Про службу в органах місцевого самоврядування” віднесені до першої та другої категорій. При цьому переконаний, що не лише можливо, а доцільно та необхідно ставити на один щабель відповідальності хабарництво державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, адже лише таким шляхом можна належним чином диференціювати (підвищити) кримінальну відповідальність міських голів (і, зокрема, таких великих міст як Київ, Харків, Сімферополь тощо);

- не можна погодитись також з запропонованою редакцією статті 370 КК України “Провокація хабара або комерційного підкупу”. Адже ця стаття, на жаль не дозволяє оперативним підрозділам СБУ та інших правоохоронних органів проводити активні оперативно-розшукові заходи. На противагу зазначу, що у США і країнах Європи близько 70 % обвинувачень у хабарництві базуються саме на результатах такого інституту як “контрольована дача хабара”.

Висновки:

1. Ознайомившись з новим Законом України, зайвий раз переконуєшся, що нинішня антикорупційна діяльність Української держави не адекватна сучасному стану корупції. Вона зводиться до маніпулювання змінами в законодавстві (що має вигляд його вдосконалення) й хаотичних дій з “вдосконалення” інституцій кримінальної юстиції (правоохоронних органів). Вже досить тривалий досвід такої “протидії” в Україні свідчить про її малу результативність. Аналіз практики протидії корупції в Україні показує, що вона не заснована на адекватних уявленнях про причини та ключові проблеми поширення корупції.

2. Стратегічним напрямом боротьби з корупцією має бути попередження корупційних проявів. Характер профілактичних заходів обумовлюється глибиною з'ясування соціальних передумов корупції, причин та умов корупційних діянь. Одне із основних завдань, які постають у цьому зв'язку, - зробити корупцію справою ризикованою і не вигідною для потенційних зловмисників.

І наостанок, корупція в Україні має особливості, які відрізняють її від корупції в розвинених країнах. Без виявлення їх не можна розробити адекватних протикорупційних заходів. Корупція в нашій державі – це корупція кризового типу. Тобто така, що породжується кризою сучасного українського суспільства, здатна поглиблювати цю кризу, маючи властивість зводити нанівець будь-які політичні, економічні, правові й моральні реформи. Корупція

кризового типу має фундаментом значний прошарок громадян, позбавлених належної моралі а також політичної, економічної та правової культури. Така корупція становить основну загрозу розвитку української політичної нації. Корупція кризового типу в Україні, яка вражає не лише державу, а й громадянське суспільство та саму українську націю, зумовлює те, що для ефективної протидії їй має бути розроблена адекватна саме цьому типові корупції (а не корупції взагалі) технологія.

Нинішня антикорупційна діяльність Української держави не адекватна сучасному стану корупції. Вона зводиться до маніпулювання змінами в законодавстві (що має вигляд його вдосконалення) й хаотичних дій з “вдосконалення” інституцій кримінальної юстиції (правоохоронних органів). Вже досить тривалий досвід такої протидії в Україні свідчить про її малу результативність, а відповідний аналіз практики протидії корупції в Україні показує, що вона не заснована на адекватних уявленнях про причини та ключові проблеми поширення корупції

7.8. Альтернативні правові засоби протидії корупції та організованій злочинності

Організована злочинність нині стала проблемою номер один для всієї світової спільноти. І якщо у минулому її рідко вважали проблемою, яка виходить за рамки держави, то за останні декілька десятиріч організована злочинність увійшла у конфронтацію з світовою спільнотою і, природньо, опинилась у центрі її уваги. Незаконні транснаціональні перевезення наркотиків та зброї, міжнародна торгівля дітьми, проституція, нелегальна міграція, незаконний автобізнес - ось далеко не повний перелік областей “прикладання сил” об’єднаних і добре організованих злочинців. В останні роки даною проблемою досить серйозно стурбовані всі гілки державної влади України. За цей час створена певна правова база, підписані і ратифіковані ряд міжнародних конвенцій про співробітництво, створені відповідні спеціальні підрозділи.

У звітах силових структур наводяться цифри, які свідчать про кількість перемог над криміналітетом, проте великі, добре організовані кримінальні структури, які мають міжнародні зв’язки і надійний захист з боку корумпованих представників влади, залишаються недосягненими для правоохоронців.

Очевидним є те, що вже зараз необхідно змінювати методику, стратегію і тактику роботи правоохоронних структур, яка б найбільш повно відповідала конкретним вимогам сьогодення. Пошук найефективніших шляхів треба розпочинати з законодавчого забезпечення діяльності суб’єктів правозастосування, бо нинішня нормативна база безнадійно застаріла.

Так, уважно проаналізувавши Закон України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” (від 30 червня 1993 року), який є одним з найважливіших законів по визначенню головних напрямків загальнодержавної кримінально-правової політики, можна виявити цілий ряд суттєвих недоліків та помилок. Серед них - відсутність законодавчого закріплення поняття “організованої групи” (законодавець робить відповідне посилання на КК

України), в той час як визначене поняття “організованої злочинності” Зауважимо, що правоохоронці ведуть боротьбу з конкретними злочинцями та злочинами, а їм пропонують абстрактну дефініцію, яка запозичена у кримінологічної науки. Навряд чи такий підхід сприяє дійсній, а не удаваній боротьбі із злочинністю.

Але “білі плями” (прогалини у законодавстві) - це ще не найгірше, бо аналізуємий закон, нажаль, не позбавлений концептуальних недоліків. Наприклад, ст.2 Закону передбачає, що метою боротьби з організованою злочинністю наряду з встановленням контролю над нею, її локалізацією і нейтралізацією є її ліквідація. Дане положення дублюється ст.3 Закону, де визначені основні його завдання.

Така постановка питання видається дуже сумнівною і нагадує відлуння комуністичних поглядів соціалістичної держави, яка намагалася об’явити війну злочинності в той час, коли миру з нею ніколи не існувало.

Поглянувши по-новому на чинне вітчизняне законодавство, можна зрозуміти чому законодавець так обережно і підозріло ставився до компромісних вирішень проблеми.

Кримінально-правовий компроміс вважався недоцільним та непотрібним, адже держава згідно з пануючою офіційною ідеологією була впевнена (або просто переконувала громадськість) в тому, що злочинність можна викоринити та знищити. Можливо, хтось заперечить і не погодиться зі мною, вказуючи на те, що в тому немає нічого поганого, бо свідомо ставиться більш складна нехай і недосяжна мета, щоб стимулювати виконавців закону до більш сумлінного виконання своїх обов’язків. На це зауважимо, що навряд чи можливо виконувати нереальні цілі та завдання, які є завідомо утопічними.

Тому, безперечно “метою кримінальної політики має бути поняття не викоринення злочинності взагалі, а можливо більш ефективна охорона від неї особистості і суспільства шляхом мінімізації її розмірів, своєчасного і достатнього реагування на злочинні прояви, пом’якшення їх наслідків. Для досягнення цієї мети потрібно відмовитися від абсолютизованої ідеологічної установки на безкомпромісну боротьбу зі злочинністю. Бо вимога “безкомпромісності” інтерпретується сьогодні як орієнтир на жорстокість покарань, а не на досягнення справедливості”.

Мабуть розуміючи це, законодавець приймаючи Закон України “Про основи національної безпеки України”, наголосив на тому, що одним з основних принципів забезпечення національної безпеки є приорітет договірних (мирних) засобів у вирішенні конфліктів . І не випадково, державна політика національної безпеки визначається виходячи з приорітетності національних інтересів та загроз національній безпеці України і здійснюється шляхом реалізації відповідних доктрин, стратегій, концепцій і програм у різних її сферах відповідно до чинного законодавства. Тому, основними напрямками державної політики національної безпеки України повинні бути: створення дійових механізмів захисту прав громадян України в країні та в світі; побудова надійної системи захисту конституційних засад, запобігання та боротьба з порушеннями законності і правопорядку, створення необхідних умов для ефективної боротьби з корупцією та злочинністю, особливо її організованими формами тощо.

У всьому світі належним чином оцінивши загрозу від діяльності організованої злочинності, зарубіжні країни виробили проти неї певний імунітет. Правоохоронні органи України, маючи власний цінний досвід у боротьбі з цим негативним суспільно небезпечним явищем, з великою увагою відносяться також до високоефективних прийомів та засобів зарубіжних колег, які останні використовують у своїй роботі.

Наприклад, цікавим та корисним вбачається досвід американських правоохоронних органів, який відображає основні принципи та методи їх роботи по протидії організованій злочинності і багато у чому пояснює високі результати у боротьбі з цим злом. Так, законодавство США забезпечує ефективну діяльність правоохоронців нормативно врегульовуючи порядок досягнення компромісів між правоохоронними органами в особі прокурора зі злочинцем, проти якого висувається обвинувачення. Головними умовами такого компромісу чи угоди є: повне зізнання підозрюваного у вчинених злочинах і його згода співробітничати із звинуваченням і давати свідчення проти лідерів злочинного угруповання; відмова від будь-якої протиправної діяльності у майбутньому. Зрозуміло, що на такі умови злочинець йде свідомо, адже такий варіант поведінки корисний не тільки для держави в цілому, а й для нього особисто. Бо відносно особи, яка дала письмову згоду на виконання зазначених умов, прокурор може на свій розсуд звужити обсяг обвинувачення аж до повного звільнення її від відповідальності, якщо скоєні нею злочини є не надто тяжкими. Це забезпечує можливість отримання важливих свідчень, так би мовити, “зсередини” злочинних середовищ і, крім того, відіграє важливу профілактичну роль, руйнуючи порядки, встановлені у протиправних структурах. Нарешті, в США належним чином забезпечується захист осіб, які дали згоду на співробітництво з правоохоронними органами (програма “Захист свідків”), і захист цей нормативно врегульований на федеральному рівні. Другим важливим кроком на шляху протидії організованій злочинності стало поєднання зусиль багаточисленних правоохоронних установ, що існують у США, та координація їх діяльності. Ця концепція реалізовується через низку заходів, головним з яких є створення так званих “цільових сил” та “ударних сил по боротьбі з організованою злочинністю”.

Але не слід черезмірно захоплюватись зарубіжним законодавством та високоефективними новітніми досягненнями наших колег, адже вітчизняна законодавча база теж має певні аналоги норм припускаючих компроміс у своєму активі. Підтвердженням цієї думки є ст.14 “Використання учасників організованих злочинних угруповань у боротьбі з організованою злочинністю” раніше вже згадуваного нами Закону України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”. Відзначимо, що цим законом вперше на державному рівні визнається (передбачається) можливість співробітництва правоохоронних органів із злочинцями. Важливим моментом є також те, що державні органи контактують не лише з так званими “випадковими” злочинцями та особами, які мають невелику суспільну небезпечність, а також з найбільш небезпечною категорією представників злочинного світу - учасниками організованих злочинних угруповань.

Цей крок законодавця може свідчити про те, що в справжній час активно відбувається перегляд “старих добрих” методів та засобів по боротьбі зі злочинністю. І мабуть через те, що злочинність значно видозмінюється та трансформується в останні роки, він відшукує нові нетрадиційні рішення по протидії “п’ятій владі” і втілює їх у реальне життя.

Він розуміє також і те, що “гальмом радикальних перетворень, що відбувається в нашому суспільстві, стала організована злочинність і зокрема економічна. Вона спричиняє криміналізацію економіки, влади і суспільства в цілому. Прагнення кримінальних структур вирватися вперед у гонці накопичення первинного капіталу спостерігається у всіх сферах соціально-економічної діяльності. У цих умовах питання боротьби з економічною злочинністю набуває першочергового значення”.

Розуміючи, що звичайними силовими методами не завжди можливо покращити ситуацію, що склалась за часи незалежності України. Бо хабарництво, зловживання посадовим станом та службовим становищем та інші порушення закону, які можна визначити одним чітким поняттям - корупція, знищує державний апарат (не стали виключенням й правоохоронні органи) зсередини. Тим самим роблячи його практично недієздатним і ще сильніше послаблює його і так не досить стабільні позиції по боротьбі з “п’ятою владою”.

Фахівці намагаються відшукувати нові компромісні форми та прийоми роботи у протистоянні криміналітету, часто використовуючи при цьому протиріччя, які виникають на ґрунті його ж протиправної діяльності.

Мова йдеться, насамперед, про так звані “гарячі телефони” або ж “телефони довіри”, які створенні майже у всіх силових структурах (МВС, СБУ, податковій міліції при ДПА).

Стосовно останньої, підкреслимо, що у податкових служб такий телефон з’явився дещо пізніше ніж в інших правоохоронних органах, але вже навіть зараз можна стверджувати, що ця нетрадиційна ідея відрізняється високою ефективністю і має великі перспективи. Оскільки, близько 20 % отриманих по “гарячому телефону” сигналів підтверджуються. Подібний вид зв’язку з населенням допомагає правоохоронним органам виконувати одразу два важливих завдання: по-перше - виявляти недобросовісних платників податку; по-друге - боротися з корупцією у податкових органах.

Особливо підкреслимо, що на компроміс з правоохоронними структурами йдуть не лише співробітники банків та комерсанти, а й представники кримінального світу. Причому допомога представникам закону у розкритті тяжких злочинів - це передусім цінна інформація.

Тобто, державні органи ведуть активний пошук нових шляхів по вдосконаленню боротьби із злочинністю. Адже вони розуміють, що традиційні способи не завжди “спрацьовують”, тим паче, коли мова йде про “інтелектуальну” економічну злочинність.

На перший погляд здається, що таке отримання інформації ніщо інше як оперативно-розшукові заходи, все це так, але ж вони мають кримінально-правові наслідки. Ситуація, за якої злочинець звільняється від кримінальної відповідальності та ще й отримує грошову винагороду за важливі повідомлення,

які представляють інтерес для правоохоронців, стала вже звичайно для іноземних колег. Так, наприклад, Федеральне Бюро Розслідувань стимулює співпрацю інформаторів (багато з яких являється представниками злочинного світу) грошовим еквівалентом. Завдяки цьому компромісному рішенню ФБР завжди контролює криміногенну ситуацію (“тримає руку на пульсі”) та чітко реагує на будь-які закиди лідерів організованої злочинності. Такий стан речей легко пояснюється, адже мається зворотній зв’язок з “п’ятою владою” і вона нібито сама знищує себе зсередини; а правоохоронні органи ще більше сприяють цьому процесу, спрямовуючи в залежності від обстановки, що склалась, силу удару.

Останнім часом пропонується багато варіантів вирішення кримінально-правового конфлікту компромісним шляхом. До одного з них відноситься питання про податкову амністію. Вона передбачає звільнення від кримінальної відповідальності осіб, винних у вчиненні податкових злочинів (ухилення від сплати податків, зборів та інших обов’язкових платежів), якщо такі порушення закону мали місце до певного часу.

Такий крок потрібен для того, щоб максимально впорядкувати економіку в цілому, та конкретно сферу господарських відносин. Адже, хаос, який нині панує у податковій сфері, навряд чи сприяє процвітанню держави та добробуту законослухняних громадян. Встановивши чітку точку відліку, податкова міліція можливо ефективніше зможе працювати, знаючи з якого часу діяння особи можуть бути злочинними. Не претендуючи на об’єктивну істину, зазначимо, що до подібного роду вирішення проблеми, слід відноситися з максимальною обережністю, бо дуже часто навіть гарні наміри обертаються непоправним злом.

Приймаючи остаточне рішення законодавець повинен неупереджено зважити всі позитивні та негативні моменти з тією метою, щоб не допустити подальшого погіршення і так скрутної ситуації. При цьому слід пам’ятати, що протидіяти економічній злочинності не можна використовуючи лише кримінально-правові засоби. Реальне зменшення економічних злочинів стане можливим лише тоді, коли вони стануть не вигідними та будуть попереджуватись загальносоціальними мірами.

Підкреслимо, що загальна тенденція кримінально-правової політики, спрямована на вирішення кримінально-правового конфлікту компромісним шляхом знаходить себе і посідає належне місце також у роботі СБУ.

Як зазначається у повідомленнях прес-служби СБУ, Службою безпеки виявлено ряд осіб, які, з різних обставин, дали згоду на співробітництво з іноземними розвідками, а також припинено кілька протиправних намагань українських громадян встановити контакти з іноземцями з метою передачі їм відомостей, що становлять державну таємницю. Як свідчить практика, такі вчинки деяких громадян були спрямовані передусім на отримання грошового чи іншого матеріального заохочення, але не мали прямого умислу нанести шкоду безпеці держави та її обороноздатності.

Погоджуючись на подібні дії не всі знають, що при певних обставинах намагання збагатитися таким негідним чином може бути кваліфіковано як державна зрада, тобто особливо небезпечний злочин проти держави. Часто люди самі починають усвідомлювати, що стали на шлях порушення закону,

переживають за свій вчинок і розкаюються, але страх перед викриттям і можливим покаранням примушує їх утримувати в собі моральний тягар за скоєне і самотійно вирішувати свої проблеми. Для того і існують відповідні правові норми, які стосуються підстав звільнення від кримінальної відповідальності осіб, діяння яких підпадають під ознаки злочинів передбачених статтями 111 і 114 Кримінального кодексу України. Так, згідно ч.2. ст.111 (державна зрада) КК України “звільняється від кримінальної відповідальності громадянин України, якщо він на виконання злочинного завдання іноземної держави, іноземної організації або їх представників ніяких дій не вчинив і добровільно заявив органам влади України про свій зв’язок з ними та про отримане завдання” У відповідності з ч.2 ст.114 (шпигунство) КК України “звільняється від кримінальної відповідальності особа, яка припинила діяльність, передбачену частиною першою цієї статті, та добровільно повідомила органи державної влади про вчинене, якщо внаслідок цього і вжитих заходів було відвернено заподіяння шкоди інтересам України”. Такий підхід обумовлений тим, що припинення злочину на початкових його етапах дозволяє уникнути нанесення шкоди державі, навіть компенсувати у деяких випадках нанесенні збитки, надає можливість громадянам України, іноземцям або особам без громадянства завчасно спинитися і не допустити вчинення більш тяжкого злочину.

Використання державними органами, які покликані вести боротьбу зі злочинністю у своїй діяльності кримінально-правового компромісу - це не тільки оригінальний спосіб боротьби з криміналітетом. Такий нетрадиційний підхід до вирішення однієї з найгостріших та злободенних проблем сучасності (а саме такою є злочинність) має декілька позитивних моментів.

Серед них, по-перше - це те, що компроміс виступає своєрідною гарантією найважливіших конституційних прав громадян. Так, ст.29 Конституції України проголошує, що “кожна людина має право на свободу”, можна припустити, що у тому числі на свободу вибору поведінки. Кримінальне законодавство, яке передбачає звільнення від відповідальності особи, яка погодилась на взаємовигідні поступки з державою, надає людині своєрідний шанс на вибір альтернативної (законотрусливої) поведінки. По-друге, такі міри дадуть змогу заощадження державних коштів, адже профілактика злочинів значно дешевша та доцільніша, ніж витрати часу та грошей на пошуки та викриття злочинців.

Саме тому, на нашу думку, головною проблемою у боротьбі з корупцією та організованою злочинністю у даний час є не недостатність покарань, передбачених для тих чи інших злочинців, а недостатня ефективність дій щодо виявлення і притягнення їх до встановленої законом кримінальної відповідальності. Подальше посилення покарань за вчинення відповідних злочинів не призведе до вирішення цієї проблеми, а тому не варто сподіватись на позитивний ефект від такого кроку.

Зрозуміло, що введення нової, нехай навіть дуже ефективною міри не повинно обмежувати застосування правоохоронцями їхніх традиційних способів протистояння “п’ятій владі”. Адже плідно та ефективно боротися з цим соціальним злом можливо лише використовуючи весь арсенал законних засобів та прийомів, які мають на озброєнні правоохоронні органи.

ДОДАТКИ

Додаток 1

Базові принципи та концептуальні засади наукового супроводу державної політики у сфері протидії корупції

Одним із основних елементів системи забезпечення ефективної протидії корупції є науковий супровід державної антикорупційної політики, який передбачає організацію наукових досліджень з проблем запобігання та протидії корупції, приведення їх до певної системи, розроблення нових пропозицій, наукових методик і рекомендацій з цих питань, раціональне їх запровадження у практику, прогнозування та науковий аналіз ефективності застосування форм і засобів протидії корупції, а також моральне і матеріальне заохочення авторів цих досліджень. Чи матиме найближчим часом антикорупційна діяльність таке забезпечення, залежить не стільки від науковців, скільки від політичного керівництва, яке і визначає антикорупційну політику держави.

Протидія корупції – специфічний вид діяльності у сфері соціального управління, що включає систему заходів політичного, правового, організаційно-управлінського, ідеологічного, соціально-психологічного та іншого характеру, спрямованих на зменшення її обсягів, зміну характеру корупційних проявів, обмеження впливу корупції на соціальні процеси, збільшення ризику для корупціонерів, усунення соціальних передумов корупції, причин та умов корупційних діянь, виявлення, припинення та розслідування проявів корупції, притягнення осіб, винних у вчиненні корупційних правопорушень, до юридичної відповідальності, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь.

Протидія корупції включає комплекс заходів різної міри впливу, спрямованих на: діагностику, профілактику, запобігання, виявлення та припинення корупційних діянь; притягнення корупціонерів до відповідальності; формування негативного ставлення громадськості до корупції та корупціонерів.

Протидія корупції базується на таких основних принципах: верховенства права; законності; системності; комплексності; об'єктивності; практичної спрямованості та радикальності заходів; наукової обґрунтованості; економічної доцільності; взаємодії владних структур з інститутами суспільства і населенням; оптимальності та ефективності; об'єктивності.

Принцип верховенства права означає, що при здійсненні протидії корупції людина, її права та свободи визнаються найвищими соціальними цінностями та визначають зміст і спрямованість антикорупційної діяльності. Правова держава не може володіти іншими засобами боротьби з корупцією, крім правових. Позитивно кримінологічно значущою протидія корупції може бути лише за умови базування виключно на правовій основі. З огляду на це, неприйнятними є засоби боротьби з корупцією, які, хоча і можуть виявитись результативними, суперечать конституційним засадам функціонування держави та суспільства.

Принцип законності передбачає, що всі антикорупційні заходи повинні базуватися на положеннях Конституції та законів України. Жодні міркування (прагнення ефективності, результативності) не можуть виправдати застосування антикорупційних заходів, які не відповідають закону. Відсутність законодавчої основи для вжиття зазначених заходів є підставою для розробки і прийняття відповідних нормативно-правових актів.

Принцип системності потребує, щоб заходи протидії корупції були взаємопов'язаними, мали певний субординаційний характер і порядок виконання (*головні і другорядні, термінові для виконання і розраховані на перспективу, одноразові і такі, що мають здійснюватися постійно*) і були підпорядковані стратегічній меті антикорупційної діяльності. **Важливим при цьому є виокремлення головної на даний момент проблеми протидії корупції і концентрації на її розв'язанні основних зусиль.**

Принцип комплексності протидії корупції передбачає органічне поєднання стратегічних і тактичних завдань, профілактичних (*соціального, політичного, економічного, організаційно-управлінського, правового, соціально-психологічного та іншого характеру*), оперативно-розшукових, процесуальних, репресивних та інших заходів, що здійснюються у різних соціальних сферах різними суб'єктами, з визначенням пріоритету профілактичних заходів загальносоціального і спеціально-кримінологічного характеру.

Принцип об'єктивності вимагає співвідношення заходів протидії корупції із закономірностями і тенденціями розвитку корупції в державі, її впливом на економічні, політичні, соціальні процеси. Він передбачає здійснення протидії корупції з урахуванням загальної соціально-економічної ситуації в країні і вибору антикорупційних засобів за принципом їх достатності для досягнення поставленої мети і адекватності суспільній небезпеці корупційних проявів.

Зазначений принцип безпосередньо пов'язаний з **принципом практичної спрямованості та радикальності заходів**, який передбачає, що антикорупційні заходи повинні бути реальними і не мати декларативного характеру. Вони не повинні мати характеру політичної кампанії, мають безпосередньо впливати на фактори, що детермінують корупцію, стосуватися правоохоронної діяльності у цій сфері тощо. Практична спрямованість антикорупційних заходів потребує чіткого визначення суб'єктів протидії, їх завдань і повноважень, конкретності певних заходів та строків їх виконання.

Принцип наукової обґрунтованості передбачає здійснення антикорупційної діяльності на науковій основі (*з використанням сучасних досягнень науки, техніки, позитивного світового досвіду із залученням фахівців різних галузей знання – теорії права, конституційного, фінансового, адміністративного, кримінального, податкового права, кримінології, соціології, психології тощо*). Цей принцип вимагає володіння повною і всебічною інформацією, зокрема, передбачає постійне здійснення моніторингу органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо стану та динаміки корупційних процесів. Такий моніторинг є необхідним щодо оцінки ефективності реалізації в державі антикорупційної політики, зміни її

пріоритетів відповідно до ситуації з корупцією, що складається в таких органах, вироблення і вжиття нових антикорупційних заходів.

Економічна доцільність передбачає, що антикорупційні заходи повинні бути економічно обґрунтованими як з точки зору їх економічної ефективності, так і можливих негативних побічних наслідків, а також реальної економічної можливості їх впровадження в життя. Плануватися і розроблятися можуть лише ті заходи, які на сучасному етапі держава спроможна впровадити в життя з урахуванням свого економічного становища. Проте, економічний раціоналізм не означає мінімізації витрат на протидію корупції. Такі витрати повинні обумовлюватися економічними можливостями держави і водночас бути достатніми.

Принцип взаємодії владних структур з інститутами суспільства і населенням потребує поєднання зусиль у протидії корупції владних структур і суспільних інституцій. Протидія корупції – це не лише справа держави, це справа всього суспільства. Кожен суспільний інститут у цій справі має здійснити свою функцію, у межах повноважень вжити всіх можливих антикорупційних заходів.

Принципами протидії корупції можуть бути визнані також інші базові положення, у тому числі: демократизація управління суспільством; оптимальна відкритість для населення діяльності посадових осіб; входження до міжнародної системи протидії корупції та розвитку всебічного співробітництва з іноземними державами.

Науковий супровід формування та реалізації державної політики у сфері протидії корупції – комплексний, системний, перманентний багаторівневий процес, спрямований на підвищення ефективності заходів антикорупційної політики шляхом здійснення відповідних науково-теоретичних, інформаційно-аналітичних та прикладних досліджень.

Фундаментальний рівень – науково-методичне забезпечення протидії корупції – передбачає приведення наукових досліджень з проблем протидії корупції до певної системи, розроблення нових пропозицій, наукових методик і рекомендацій з цих питань, раціональне їх запровадження у практику, прогнозування та науковий аналіз ефективності застосовуваних форм і засобів протидії корупції. Для цього необхідно:

- визначити та обґрунтувати пріоритетні напрями та тематику наукових досліджень з питань протидії корупції і забезпечити їх відповідне державне фінансування;
- забезпечити координацію узгодження та взаємодію у проведенні досліджень з антикорупційної тематики різними науковими державними і недержавними установами, а також творче співробітництво у дослідженнях проблем протидії корупції в Україні та іноземних державах, які здійснюються міжнародними організаціями, зарубіжними дослідницькими центрами або за їх підтримкою;
- здійснити системні дослідження теорії виникнення та поширення корупції, соціальну, політичну, економічну, правову сутність цього суспільного феномену;

- організувати вивчення наукових досліджень з антикорупційної тематики, що проводяться за кордоном та забезпечити впровадження і реалізацію кращих з цих досліджень, придатних для умов України;

- встановити порядок розгляду та реалізації пропозицій науковців щодо вдосконалення протидії корупції.

Емпіричний рівень – інформаційно-аналітичне забезпечення протидії корупції – передбачає створення системи наукового та інформаційно-аналітичного супроводу діяльності суб'єктів державної антикорупційної політики; моніторинг інформації про стан, динаміку і потреби протидії корупції. Для цього необхідно:

- створити та запровадити єдину для державної і недержавної сфер систему статистичних показників, що відповідає б міжнародним стандартам обліку і звітності та об'єктивно відображала стан протидії корупції в Україні;

- розробити й використовувати методики моніторингу та аналізу корупційної ситуації в Україні на основі статистичних та оперативних даних і соціологічних опитувань;

- сформулювати для міжвідомчого користування банк нормативної, управлінської, аналітичної, наукової, методичної, довідкової та іншої інформації, в чому числі із зарубіжних джерел, з питань запобігання корупції та боротьби нею;

- розробити заходи державної підтримки засобів масової інформації, журналістів та науковців, які публікують антикорупційну інформацію й результати наукових досліджень з цієї тематики;

- поглибити наукові розробки з методик дослідження, відстеження, прогнозування та моделювання основних тенденцій у динаміці корупції в Україні: забезпечити використання для цього статистичних даних, експертних опитувань, соціологічного моніторингу, іншої інформації;

- запровадити механізм безперешкодного одержання засобами масової інформації, науковими установами та суб'єктами громадянського суспільства від державних органів – суб'єктів протидії корупції відкритої інформації про стан боротьби з нею.

Теоретико-прикладний рівень – практичне забезпечення науковими та інформаційно-аналітичними підрозділами реалізації державної політики у сфері протидії корупції – розроблення методик та практичних рекомендацій, зокрема щодо:

- уточнення поняття ті змісту, переліку суб'єктів корупційних діянь;

- формування чіткого переліку обставин, що обтяжують відповідальність за злочини у сфері службової діяльності, вчинення їх особами, які займають відповідальні та особливо відповідальні посади;

- детальне розроблення механізму правового реагування на факти ухилення посадових осіб держави, службовців органів місцевого самоврядування та суддів від подання декларацій про доходи, наявне майно та витрати;

- визначення механізму перевірки джерел і правомірності цих доходів та витрат;
- встановлення обґрунтованих критеріїв визначення великого та особливо великого розміру хабара;
- формулювання поняття “співучасть у корупції та хабарництві”;
- уточнення поняття та критеріїв визначення значної шкоди і тяжких наслідків стосовно посадових злочинів;
- розроблення спеціальних норм цивільно-правової відповідальності юридичних осіб (*накладення штрафів, ліквідація тощо*) за здобуття коштів та майна корупційним шляхом;
- уточнення та розширення поняття “інституту правового компромісу” щодо суб’єктів корупційних діянь, які добровільно сприяли виявленню, розслідуванню та припиненню корупційних діянь, вчинених ними особисто або іншими особами;
- вироблення ефективних механізмів позбавлення осіб, причетних до вчинення корупційних діянь, права займатися певними видами професійної та комерційної діяльності, встановлення можливості конфіскації незаконно здобутого майна або його грошового еквівалента, пред’явлення цивільного позову про відшкодування збитків, завданих будь-кому корупційним діянням;
- диференціація відповідальності за окремі корупційні діяння з урахуванням їх характеру та небезпечності;
- вдосконалення норм та механізмів притягнення до відповідальності посадових осіб за корисливе чи вчинене з іншої особистої зацікавленості використання своєї посади, влади, службових повноважень та пов’язаних з ними можливостей;
- запровадження поряд із загальними нормами відповідальності за посадові злочини, спеціальних норм, які передбачають відповідальність за перешкоджання боротьбі з корупцією;
- удосконалення системи кримінально-правових санкцій щодо норм відповідальності за корупційні діяння, узгодження їх з правовими засобами, які застосовуються при однорідних правопорушеннях на підставі норм інших галузей права;
- встановлення відповідальності членів колегіального державного органу, які шляхом голосування або іншим способом з корупційних мотивів сприяли прийняттю незаконного рішення;
- розроблення механізмів заміщення корупції іншими легальними, правовими засобами лобіювання економічних інтересів суб’єктів господарювання.

Важливим аспектом реалізації теоретико-прикладного рівня наукового супроводу державної антикорупційної політики є проведення національних та міжнародних науково-комунікативних заходів, навчання, обмін досвідом, стажування (*в тому числі за кордоном*) та участь фахових науковців у оперативних заходах по боротьбі з корупцією.

Практичний рівень – практична участь наукових та інформаційно-аналітичними підрозділів у заходах щодо реалізації державної політики у сфері

протидії корупції, зокрема – використання наукової інформації для підвищення ефективності запобігання корупційним діянням, їх виявлення та розслідування, підготовки та прийняття відповідних управлінських рішень, проведення спеціалізованої антикорупційної експертизи проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів, рішень, угод тощо:

- розроблення проектів нових законів і внесення пропозицій щодо змін та доповнень до чинних законодавчих й інших нормативно-правових актів у сфері протидії корупції та державної служби;
- розроблення та впровадження методик антикорупційної експертизи нормативно-правових актів органів державної влади та місцевого самоврядування;
- розроблення нових і вдосконалення чинних загальнодержавних планів і програм протидії корупції, а також галузевих програм стосовно найбільш криміногенних сфер діяльності (*політична діяльність, державна служба та служба в органах місцевого самоврядування, податкова та митна служби, зовнішньоекономічна діяльність, структури міліції, прокуратура і суди, комунального господарства, сфера приватизації тощо*);
- **діагностика** (розпізнавання) корупційних ситуацій, схем, механізмів, засобів шляхом розроблення та впровадження науково-обґрунтованих методик;
- **профілактика** (*попередження, вжиття упереджувальних заходів з недопущення виникнення корупційних ситуацій*);

Наприклад в Німеччині велику увагу приділяють саме профілактиці корупції. Зокрема, всі державні органи готують атласи корупційних загроз, визначаючи, які структури можуть стати об'єктом корупції. При цьому в кожному органі існує внутрішня ревізія – орган корупційного нагляду. А робоча група з профілактики корупції керівництва виходить на ландтаг і уряд федеральної землі. Тим самим забезпечується не лише координація, але й розробляється концепція профілактики корупції.

- **запобігання** (*усунення передумов вчинення корупційного діяння*):
 - впровадження методик антикорупційного контролю при прийнятті на державну службу та її проходженні;
 - удосконалення адміністративної структури та механізмів управління в органах державної влади та місцевого самоврядування, забезпечення виваженої та поміркованої оптимізації чисельності їх апарату;
 - удосконалення механізмів відомчого контролю;
 - виявлення та розроблення механізмів уникнення функціональних конфліктів у діяльності органів виконавчої влади, насамперед стосовно поєднання контрольно-дозвільних та господарських функцій;
 - чітке визначення компетенцій та відповідальності посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування;
 - формування прозорих механізмів прийняття управлінських рішень;
 - підвищення якості надання управлінських послуг та розроблення критеріїв її оцінки;

- розвинення напрямів та механізмів роздержавлення державних (в тому числі – управлінських) функцій;
- виховання професійної свідомості посадових осіб держави;
- визначення й дотримання достатнього соціального рівня державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування та правоохоронних структур, в тому числі – реформування системи оплати їх праці;
- аналіз практики реалізації управлінських процедур, у ході яких найбільш часто вчиняються корупційні діяння та інші правопорушення, пов’язані з корупцією та розроблення рекомендацій щодо їх спрощення, уніфікації, контролю тощо;
- впровадження системи електронного документообігу та електронного цифрового підпису;
- моніторинг професійної поведінки державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування та правоохоронних структур (з метою раннього виявлення ознак, що свідчать про підвищення ймовірності вчинення нею корупційного діяння або іншого правопорушення, пов’язаного з корупцією)

Для прикладу, до таких ознак належать: встановлення родинних стосунків з представниками бізнесових структур; виникнення алкогольної або наркотичної залежності; стійке захоплення азартними іграми; здійснення витрат, які явно не відповідають рівню оплати праці; тісні приватні контакти між працівником та клієнтами (регулярні запрошення до ресторану, на відпочинок тощо); нетипова поведінка, замкненість, різкі зміни у стосунках з колегами та керівництвом; особисте знайомство з представниками бізнесових структур, особами, які притягувалися до відповідальності за вчинення корупційних діянь та злочинів. Якщо стають відомі такі обставини, слід спробувати їх з’ясувати, - наприклад за допомогою співбесіди з працівником, його керівником, або відповідальним за запобігання корупції. За результатами такого з’ясування приймається рішення про подальші дії щодо даного державного службовця, усунення умов, що сприяють вчиненню корупційних діянь державним службовцем, або іншого запобігання корупційним проявам. Під час здійснення контролю за роботою державного службовця, перевірок, підготовки атестаційних документів слід звертати увагу на обставини, які можуть свідчити про підвищену ймовірність вчинення ним корупційних діянь та інших правопорушень, пов’язаних із корупцією. До таких обставин можна віднести: ухилення або нехтування інструкціями; накопичення “незначних” відхилень від норм; розбіжності між реальним виконанням справ та пізніше оформленою документацією; нетипові рішення без обґрунтувань; різниця в оцінці та прийнятті рішень по однотипних справах але відносно різних клієнтів; дрібні зловживання службовими повноваженнями; приховування документації або робочих процесів; розгляд справи з винесенням необґрунтованого рішення; систематичне необґрунтоване відстоювання

інтересів певних клієнтів; незаконне намагання впливати на рішення, які не належать до власної компетенції і в яких йдеться про інтереси третіх осіб; замовчування невірних дій, особливо протизаконних; відсутність контролю на тих ділянках роботи, де він вкрай необхідний; відсутність реакції на події та випадки, що викликають підозру.

– розроблення та впровадження механізмів взаємодії з громадськістю з метою систематичне отримання від громадян, підприємств, установ та організацій інформації про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією, вчинені посадовими особами конкретного органу державної влади, місцевого самоврядування;

– розроблення та впровадження диверсифікованої системи громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади з метою забезпечення прозорості діяльності цих органів та їх посадових осіб;

– створення єдиного державного банку даних щодо юридичних осіб (фінансові установи, суб'єкти підприємницької діяльності тощо), причетних до корупції, з метою запобігання їх участі у виконанні державних замовлень.

Специфічний вид практичного рівня наукового супроводу державної антикорупційної політики пов'язаний з участю наукових експертів і консультантів безпосередньо в процесах виявлення та припинення корупційних діянь й притягнення корупціонерів до відповідальності. В цьому контексті необхідними стають подальші наукові розробки щодо удосконалення оперативно-розшукової діяльності, технічних засобів викриття хабарництва, підробок документації тощо. Важливими напрямками є удосконалення право-нормотворчості та дослідження психологічних особливостей корупційної злочинності.

В контексті профілактики та запобігання поширенню корупції **особливого значення набуває науковий супровід формування негативного ставлення громадськості до корупції та корупціонерів**, зокрема:

- напрацювання та впровадження методик здійснення серед населення антикорупційної пропаганди;

- здійснення відповідних інформаційно-пропагандистських заходів у засобах масової інформації;

- розробка навчальних програм щодо протидії корупції з боку громадськості;

- узагальнення та розповсюдження серед громадян, керівників підприємств, установ та організацій демократичної традиції вирішувати свої питання правовим шляхом (*замість встановлення корупційних зв'язків з посадовими особами держави та суддями*);

- визначення вичерпного переліку інформації, що може бути віднесена органами державної влади до категорії інформації з обмеженим доступом;

- оприлюднення матеріалів щодо:

- правил та процедур вирішення питань в органах державної влади та місцевого самоврядування прав громадян, підприємств, установ та організацій;

- практики встановлення добродійних відносин між державними службовцями та громадянами, підприємствами, установами та організаціями;
- публічного викриття державних службовців, які вчинили корупційні дії та інші правопорушення, пов'язані з корупцією;
- роз'яснення шкідливості встановлення корупційних відносин для суспільства, держави та окремих посадових осіб;
- розташування органів, що ведуть боротьбу з корупцією, часи їх роботи та контактні телефони посадових осіб цих органів.

В процесі формування політики у сфері протидії корупції, органам державної влади та місцевого самоврядування доцільно підтримувати постійну взаємодію з компетентними науковими установами та фаховими науковцями. А також активно залучати науковців до консультування, експертизи, моніторингу, аналізу та реального впровадження антикорупційних заходів.

Додаток 2

Актуальність навчального курсу

Боротьба з корупцією в Україні має хаотичний, вибірковий, а інколи декларативний характер. Причина – у відсутності системи протидії корупції.

Корупція спричиняє руйнівний вплив на усі сфери життя українського суспільства, є серйозною перешкодою для реформ в економіці, гальмує становлення ринкових інститутів, перешкоджає надходженню інвестицій та становить загрозу національній безпеці України. Корупція має загальнонаціональний системний характер і справляє визначальний вплив на українську політику, економіку та інші сфери суспільного життя. Висока вартість життя та низький рівень правової і політичної культури в Україні обумовлюють поширення корупції як соціального явища. Вона є найсуттєвішою причиною падіння рівня суспільної довіри до всіх інституцій державної влади.

Проблеми ефективної протидії корупції хвилюють українську та світову наукову спільноту. Провідні наукові установи України тривалий час досліджують корупцію в Україні не лише як певний вид злочинної діяльності, а як соціальне явище, що має складну природу й особливу динаміку розвитку. До недавнього часу у більшості вітчизняних наукових праць корупція розглядалася переважно як явище суто державного управління, ототожнюючись з владою бюрократії й недосконалістю правового забезпечення механізмів боротьби із нею. Основний акцент робився на неспроможності, а подекуди й небажанні, централізованої в умовах президентсько-парламентської форми правління державної влади вживати дієвих заходів протидії корупції. Протягом останніх років, науковці відмічають, що сучасна державна влада почала здійснювати активні кроки на шляху протидії корупції в Україні, хоча в цілому державна антикорупційна політика досі не набула ознак комплексності й системності.

Враховуючи вищезазначене, з метою формування необхідних професійно значущих якостей, недопущення правового нігілізму, розвитку правової культури, попередженню будь – яких проявів корупційної поведінки в діяльності державних службовців розроблено програму спецкурсу “Актуальні проблеми запобігання та протидії корупції”.

ЗМІСТ МОДУЛЯ

Тема 1. Соціальна сутність корупції.

Наукове та практичне значення з'ясування соціальної сутності корупції. Історичні витoki і соціальні передумови корупції. Загальний і глобальний характер корупції. Корупція – політичне явище. Корупція як один з головних чинників роздвоєння суспільства. Психологічний і моральний аспекти корупції. Правовий аспект корупції. Корупція – явище економічне. Соціальна “ціна” корупції. Системний характер корупції як соціального явища.

Тема 2. Політична складова корупції.

Стан дослідження феномену корупції в політиці. Корупція і формування державної влади. Корупція і функціонування органів державної влади. Корупція і політична боротьба. Корупція і реалізація державної політики. Основа протидії корупції – політична воля перших осіб держави.

Тема 3. Масмедіа і корупція.

Роль ЗМІ в антикорупційній діяльності в Україні. Доступ до інформації – необхідна складова забезпечення прозорості влади. Незалежність та об'єктивність ЗМІ як передумова протидії корупції. Стосунки ЗМІ і влади в Україні.

Тема 4. Корупція як загроза національній безпеці України.

Негативні наслідки (соціальна ціна) корупції. Соціальні наслідки корупції. Політичні наслідки корупції. Економічні наслідки корупції. Морально – психологічні наслідки корупції. Правові наслідки корупції. Наслідки корупції міжнародного характеру. Стан поширення корупції як один з індикаторів розвитку суспільства, його моралі, політичного, економічного, соціального стану держави загалом. Потенційні ризики подальшого впливу корупції в Україні.

Тема 5. Стан, рівень, структура, динаміка та тенденції корупції в Україні.

Україна – держава з надзвичайно високим рівнем корупції. Стан та тенденції розвитку корупційної злочинності в окремих сферах (зокрема, у сфері податкової служби, державної служби, правоохоронної діяльності тощо). Тенденції розвитку організованої злочинності. Результати застосування Закону України “Про засади запобігання і протидії корупції”. Соціальні індикатори корупції.

Кримінологічна характеристика осіб, які вчинили корупційні правопорушення.

Соціальні особливості корупціонера. Форми корупційної діяльності. Кримінологічного – типологічна характеристика хабарників. Кримінологічна характеристика (за категоріями) порушників Закону України “Про засади запобігання і протидії корупції”.

Фактори корупції в Україні. Загальна характеристика факторів корупції. Політичні фактори корупції. Економічні фактори корупції. Організаційно – управлінські фактори корупції. Фактори корупції правового характеру. Ідеологічні фактори корупції. Морально – психологічні фактори корупції. Інші фактори корупції.

Політична корупція. Державно-управлінська (адміністративна) корупція. Тіньова економіка. Соціальна корупція. Організована злочинність.

Тема 6. Оцінка ефективності державної політики у сфері протидії корупції в Україні (у порівнянні із європейською та світовою практикою).

Вітчизняні реалії: Стан виконання пріоритетних завдань держави по запобіганню та протидії корупції. Профілактичні заходи з протидії корупції. Концепції реформування кримінальної юстиції України.

Міжнародний досвід: Аналіз міжнародного досвіду боротьби з корупцією (зокрема Фінляндії, Німеччини, Бельгії, Словаччини, Швеції, Швейцарії, Польщі, країн Балтії - Литви, Латвії, Естонії, Румунії, Беларусі, Австрії, Чехії, Італії, Угорщини, Сінгапуру, Японії, Китаю, Південної Кореї, Ізраїлю, США тощо).

Тема 7. Прогноз розвитку корупційної ситуації в Україні.

Сценарій 1 (песимістичний). Сценарій 2 (оптимістичний). Сценарій 3 (радикальний). Невідкладність реалізації ключових складових комплексу антикорупційних заходів.

Тема 8. Сучасні пріоритети державної політики України у сфері запобігання та протидії корупції.

Запобігання корупції: поняття, рівні, засоби. Об'єкт запобігання корупції. Суб'єкти запобігання корупції. Завдання запобігання корупції. Способи та напрями запобігання корупції. Рівні запобігання корупції. Загальносоціальне та спеціально – кримінологічне запобігання корупції.

Загальносоціальне запобігання корупції. Запобігання корупції у політичній сфері. Запобігання корупції в економічній сфері. Запобігання корупції в організаційно-управлінській сфері. Запобігання корупції в соціально – психологічній сфері.

Спеціально – кримінологічне запобігання корупції. Спеціальні заходи антикорупційного характеру. Галузеві антикорупційні стандарти. Спеціальна перевірка кандидатів на владні посади. Контроль за доходами як один з основних заходів запобігання корупції. Висока заробітна плата державних службовців – антикорупційний запобіжник, але не панацея від корупції. Депутатська недоторканість у контексті антикорупційної діяльності.

Збільшення прозорості та інформаційної відкритості. Поліпшення режиму свободи інформації. Прихильність до проведення антикорупційних реформ на найвищому рівні українського керівництва. Посилення ролі та значення організацій громадянського суспільства. Міжнародний обмін досвідом.

Відшкодування шкоди, завданої державі внаслідок вчинення корупційного правопорушення. Незаконні нормативно-правові акти та правочини. Відновлення прав і законних інтересів та відшкодування збитків, завданих фізичним та юридичним особам внаслідок вчинення корупційного правопорушення. Вилучення незаконно одержаного майна.

Контроль за виконанням законів у сфері запобігання та протидії корупції. Громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання та протидії корупції. Прокурорський нагляд.

Міжнародне співробітництво у сфері запобігання та протидії корупції. Міжнародні договори України у сфері запобігання та протидії корупції. Міжнародний обмін інформацією у сфері запобігання та протидії корупції. Заходи щодо повернення в Україну доходів, одержаних внаслідок корупційних правопорушень, та розпоряджання вилученими доходами, одержаними внаслідок корупційних правопорушень

Тема 9. Система антикорупційного законодавства.

Визначення антикорупційного законодавства. Види антикорупційного законодавства. Загальні положення чинного законодавства щодо профілактичного антикорупційного спрямування. Законодавчі положення щодо спеціального кримінологічного запобігання корупції. Законодавство щодо відповідальності за корупційні правопорушення. Нормативно – правові акти, які регулюють діяльність державних органів та їх окремих підрозділів щодо безпосередньої протидії корупції. Декларація про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру.

Тема 10. Загальні положення спеціального антикорупційного закону: визначення основних термінів та принципів.

Теоретичне і практичне значення визначення поняття “корупція”. Можливості створення універсального визначення поняття “корупція”. Етимологія слова “корупція”. Наукове розуміння поняття “корупція”. Найбільш типові підходи до наукового розуміння корупції. Нормативно – правове розуміння корупції. Визначення поняття “корупція” у законодавстві інших країн. Розуміння корупції в міжнародних правових документах. Розуміння корупції у вітчизняній судовій практиці та населенням України. Ключові питання розуміння корупції.

Тема 11. Суб'єкти відповідальності за корупційні правопорушення та суб'єкти протидії корупції.

Суб'єкти відповідальності за корупційні правопорушення. Суб'єкти, які здійснюють заходи щодо запобігання та протидії корупції.

Тема 12. Заходи спрямовані на запобігання та протидію корупції.

Обмеження, спрямовані на запобігання та протидію корупції. Обмеження щодо одержання подарунків. Обмеження щодо роботи близьких осіб. Обмеження щодо осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, органів місцевого самоврядування. Обмеження щодо юридичних осіб, яких притягнуто до відповідальності за вчинення корупційного правопорушення. Спеціальна перевірка щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування. Фінансовий контроль. Кодекси поведінки. Врегулювання конфлікту інтересів. Антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів. Вимоги щодо прозорості інформації у приватній сфері.

Тема 13. Участь громадськості в заходах щодо запобігання і протидії корупції.

Участь громадськості в заходах щодо запобігання та протидії корупції. Інформування громадськості про заходи щодо запобігання та протидії корупції. Державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції. Види відповідальності за корупційні правопорушення. Особливості звільнення з роботи осіб, які вчинили корупційні правопорушення.

Тема 14. Юридичний аналіз Закону України “Про доступ до публічної інформації”.

Публічна інформація. Мета і сфера дії Закону. Гарантії забезпечення права на доступ до публічної інформації. Принципи забезпечення доступу до публічної інформації.

Забезпечення доступу до інформації. Публічна інформація з обмеженим доступом. Конфіденційна інформація. Таємна інформація. Службова інформація. Доступ до інформації про особу. Захист особи, яка оприлюднює інформацію.

Визначення та перелік суб'єктів. Розпорядники інформації. Обов'язки розпорядників інформації. Оприлюднення інформації розпорядниками. Відповідальні особи з питань запитів на інформацію. Контроль за забезпеченням доступу до публічної інформації. Реєстрація документів розпорядника інформації.

Оформлення запитів на інформацію. Строк розгляду запитів на інформацію. Плата за надання інформації. Відмова та відстрочка в задоволенні запиту на інформацію.

Право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації. Відповідальність за порушення законодавства про доступ до публічної інформації.

Тема 15. Кримінальна відповідальність за корупційні правопорушення.

Позитивні та негативні моменти визнання корупції як складу злочину. Законодавчі пропозиції про встановлення кримінальної відповідальності за окремі корупційні діяння.

Обґрунтування вживання терміну “корупційний злочин”. Підстави віднесення злочинів до категорії корупційних. Види корупційних злочинів. Співвідношення корупційних злочинів з іншими видами злочинів. Корупційна злочинність.

Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг (Стаття 364. Зловживання владою або службовим становищем. Стаття 364-1. Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми. Стаття 365. Перевищення влади або службових повноважень. Стаття 365-1. Перевищення повноважень службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми. Стаття 365-2. Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги. Стаття 366. Службове підроблення. Стаття 367. Службова недбалість. Стаття 368. Одержання хабара. Стаття 368-2. Незаконне збагачення Стаття 368-3. Комер-

ційний підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми. Стаття 368-4. Підкуп особи, яка надає публічні послуги. Стаття 369. Пропозиція або давання хабара. Стаття 369-2. Зловживання впливом. Стаття 370. Провокація хабара або комерційного підкупу).

Суміжні злочини (Стаття 191. Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем. Стаття 353. Самовільне присвоєння владних повноважень або звання службової особи. Стаття 358. Підrobлення документів, печаток, штампів та бланків, збут чи використання підrobлених документів, печаток, штампів).

Тема 16. Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення.

Нормативно-правове та інше офіційне розуміння корупційних правопорушень. Наукове розуміння корупційних правопорушень. Види корупційних правопорушень.

Адміністративні корупційні правопорушення (Стаття 172-2. Порушення обмежень щодо використання службового становища. Стаття 172-3. Пропозиція або надання неправомірної вигоди. Стаття 172-4. Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. Стаття 172-5. Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви). Стаття 172-6. Порушення вимог фінансового контролю. Стаття 172-7. Порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів. Стаття 172-8. Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень. Стаття 172-9. Невжиття заходів щодо протидії корупції).

Тема 17. Цивільно – правова та дисциплінарна відповідальність за корупційні правопорушення.

Цивільно – правова відповідальність за корупційні правопорушення. Дисциплінарна відповідальність за корупційні правопорушення. Кодекс поведінки державного службовця.

Нормативно-правова база

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - №30. – Ст. 141.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. –1984.- Додаток до №51. – Ст.1122.
3. Кодекс законів про працю України // Відомості Верховної Ради УРСР.- 1971 р. - Додаток до №50. - Ст. 375.
4. Кримінальний кодекс України: Офіційний текст. - К.: ЮрінкомІнтер, 2001. – 360 с.
5. Кримінально-процесуальний кодекс України. Затверджений Законом Верховної Ради УРСР від 28 грудня 1960 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1960.- №1961.-№2.- Ст.15.
6. Закон України “Про міліцію” від 20 грудня 1990 року // Відомості Верховної Ради України. –1991.- №4.- Ст.20.

7. Закон України “Про державну податкову службу в Україні” від 4 грудня 1990 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. - №6. –Ст.37.
8. Закон України “Про прокуратуру” від 5 листопада 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. - №53.- Ст. 793.
9. Закон України “Про засади запобігання та протидії корупції” від 11 червня 2009 р. № 1506-VI // Відомості Верховної Ради України. – К., 2009.
10. Закон України “Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України” від 07 березня 2002 року №3099-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. - №32. – Ст. 225.
11. Закон України “Про Службу безпеки України” від 25 березня 1992 року №2229-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992.- №27. – Ст.382.
12. Закон України “Про загальний військовий обов’язок та військову службу” від 25.03.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 27. – Ст. 385.
13. Закон України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” від 30.06.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. - №35. – Ст. 358.
14. Закон України “Про внесення змін та доповнень до Закону України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” від 24 лютого 1994 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. - №24. – Ст.184.
15. Закон України “Про статус народного депутата України” від 17.11.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. - №3. – Ст. 17.
16. Закон України “Про статус суддів” від 15.12.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1993. - № 8. – Ст.56
17. Закон України “Про державну службу” від 16.12.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1993. - №52. –Ст. 490.
18. Закон України “Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів” від 04.02.1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. - № 24. - Ст. 180.
19. Закон України “Про статус депутатів місцевих рад” від 11 липня 2002 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. - №40. – Ст. 290.
20. Закон України “Про оперативно-розшукову діяльність” від 18 лютого 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. - №22. – Ст.303.
21. Закон України “Про боротьбу з корупцією” від 5 жовтня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1995. - №34. – Ст. 266.
22. Закон України “Про фінансові послуги та державне регулювання ринку фінансових послуг” від 12 липня 2001 року // Урядовий кур’єр. – 29 серпня 2001 р. - №154.
23. Постанова Верховної Ради України від 26 січня 1993 року “Про стан виконання законів і постанов Верховної Ради України з питань правопорядку і заходи щодо посилення боротьби із злочинністю”. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. - №11. - Ст.87.
24. Указ Президента України “Про Координаційний комітет з питань боротьби зі злочинністю” від 18 червня 1993 року №218/93 // Голос України. – 22.06.1993р. - № 115.
25. Указ Президента України “Про Координаційний комітет по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю” від 26 листопада 1993 року №561/93 // Голос України. – 02.12.1993р. - №229.

26. Указ Президента України “Про Національне бюро розслідувань України” від 24 квітня 1997 року №371/97 // Офіційний вісник. – 1997. - №17. – Ст. 9.

27. Указ Президента України “Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998 - 2005 роки” від 24.04.1998 р. // Офіційний вісник України.-1998. - №17. - Ст. 621.

28. Указ Президента України від 25 грудня 2000 р. №1376 “Про Комплексну програму профілактики злочинності на 2001 – 2005 роки” // Офіційний вісник. – 2000. - №52. – С. 2258.

29. Указ Президента України від 22 липня 1998 р. №810 “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” // Офіційний вісник. – 1999. - №21. – С. 943.

30. Розпорядження Президента України від 28 вересня 1992 року “Про додаткові заходи щодо посилення боротьби із злочинністю та зміцнення правопорядку в Україні” №150/92-рп // Голос України. – 30.09.1992. - №186.

31. Постанова Кабінету Міністрів України “Про перелік посад у державних органах, Товаристві сприяння обороні України, Академії наук України та галузевих академіях наук України, які можуть бути заміщені військовослужбовцями та граничних військових звань за цими посадами” №266 від 27 квітня 1994 р.

32. Положення про Міністерство внутрішніх справ України. Затверджене Указом Президента України від 17 жовтня 2000 року №1138/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. - №42. – Ст. 1774.

33. “Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов’язані з корупцією”. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 25.05. 1998 р №13 // Закон і бізнес. –1998. – С. 18-21.

34. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень підпункту “а” пункту 2 статті 5, статті 8, абзаців першого, другого пункту 2 статті 23 Закону України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”, указів Президента України “Про Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю” та “Про підвищення ефективності діяльності Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю” (справа про Координаційний комітет) №9-рп/ 2004 від 07 квітня 2004 року // Вісник Конституційного Суду України.- 2004. - №2. – С.17-21.

35. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України від 24 квітня 1997 року №371 “Про Національне бюро розслідувань України” (справа щодо утворення Національного бюро розслідувань України) від 06 липня 1998 року № 10-рп/98 // Лінецький С.В., Мельник М.І., Ришелюк А.М. Конституційне законодавство України (законодавчі акти, коментар, офіційне тлумачення): Збірник нормативних актів. – К.:Атіка, 2000. – С.762-766.

36. Декрет РНК “О взяточничестве”. Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917- 1918 г.г. Управление делами Совнаркома СССР. М. -1942 . - №35. - Ст. 466 -467.

37. Кримінальний кодекс УРСР. Затверджений Центральним Виконавчим Комітетом Української РСР 8 червня 1927 р. (З.У. УРСР 1927 р. №26-27, ст. 131). Офіційний текст із змінами і доповненнями на 1 листопада 1949 р., з постатейними матеріалами і додатками. – К. – 167с.

38. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1961. - №2. - Ст. 14.
39. Російська Федерація. “Федеральний Закон про боротьбу з корупцією” // Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію. - К.: Школяр, 1999. – С. 345 - 365.
40. Закон Республіки Білорусь “Про заходи боротьби з організованою злочинністю та корупцією” // Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію. - К.: Школяр, 1999. – С. 366 – 374.
41. Кримінальний кодекс Франції // Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію. - К.: Школяр, 1999. – С.243 - 248.
42. Кримінальний кодекс ФРН // Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію. - К.: Школяр, 1999. - С. 241 - 243.
43. Примерный уголовный кодекс (США). – М., 1969. – 166 с.
44. Американська конвенція проти корупції, прийнята на третьому пленарному засіданні ООН 29 березня 1996 року Матеріали міжнародного семінару “Антикорупційні розслідування та стратегія попередження корупції”. - Київ, 15-16 травня 2002 року. -С.68 – 78.
45. Конвенція про корупцію у контексті кримінального права (ETS 173): прийнята Радою Європи (м. Страсбург) 4 листопада 1998 р і відкрита для підписання 27 січня 1999р. // Матеріали міжнародного семінару “Антикорупційні розслідування та стратегія попередження корупції”. – Київ, 15-16 травня 2002 року. - С.49 – 61.
46. Конвенція про корупцію у контексті цивільного права (ETS 174): прийнята Радою Європи (м. Страсбург) 9 вересня 1999 р. і відкрита для підписання Україною 4 листопада 1999 р // Матеріали міжнародного семінару “Антикорупційні розслідування та стратегія попередження корупції”. - Київ, 15-16 травня 2002 року. - С. 62 – 67.
47. Конвенція Організації Об’єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року.
48. Практичні заходи боротьби з корупцією, підготовлені Економічною та Соціальною Радами Секретаріату ООН. Матеріали восьмого Конгресу ООН з попередження злочинності та поведіння із правопорушниками. - Гавана, Куба. - 27 серпня – 7 вересня 1990. – ООН, Нью-Йорк, 1991.
49. Директива Ради Європейських співтовариств “Про запобігання використанню фінансової системи для відмивання грошей” від 19 червня 1991 р. // Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію. – К.: Школяр, 1999. – С. 188 - 199.
50. Кодекс поведіння должностных лиц по поддержанию правопорядка: Резолюція 34/169 Генеральної Ассамблеї ООН. – Нью-Йорк, 1994.
51. Проект Кодексу основних правил поведінки державного службовця. Центр законопроектних робіт при Міністерстві юстиції України. – 24 січня 2000 р.
52. Проект Кодексу України про адміністративні проступки. Матеріали робочої групи під керівництвом Першого заступника Голови Верховного Суду України.
53. Проект Закону України “Про внесення змін і доповнень до Закону України “Про боротьбу з корупцією”, поданий до Верховної Ради України 14 лютого 2000 р.
54. Проект Рамкової конвенції по боротьбі з корупцією // Матеріали Багатогалузевої групи з проблем корупції. Рада Європи, Страсбург, 15 травня 1997 р.

Література

55. Алексеев С.С. Общая теория права. – Х.:БЕК, 1994. - 223 с.
56. Алексеев С.С. Теория государства и права. - М.:Изд-во МГУ, 1985. - 477с.
57. Анджієвський В.С. Тимченко І.А. Нове законодавство про адміністративні правопорушення. - К.:Політвидавництво України, 1987.- 110 с.
58. Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник для вузов. – М.:БЕК,1997. – 368 с.
59. Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР: Учебн. пособие. - Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1989. - 201 с.
60. Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности. Учебн. пособие. - Пермь, 1969. - 344 с.
61. Д.Н.Бахрах. Административное право России. Учебник для вузов. - М.:Норма, 2002. - 425 с.
62. Бортошек М. Римское право. Определения. Понятия. Термины. – М.:Политиздат, 1989. – 320 с.
63. Брынцев В.Д., Садовський К.С. Коррупція. Проблемные вопросы судебной практики.- Х.: "Ксилон", 2000. – 130 с.
64. Бондаренко Г.П. Адміністративна відповідальність в СССР. - Львів, "Вища школа", Вид-во при Львів. ун-ті, 1975.- 176 с.
65. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. (гос. и материально-правовое исследование) - Воронеж, Изд-во Воронежского ун-та, 1970. - 243 с.
66. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование. Воронеж, изд-во Воронеж. ун-та, 1976.- 199 с.
67. Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України. Адміністративно-юрисдикційні повноваження органів внутрішніх справ: Навч. посібник /Укр. акад. внутрішніх справ.-К., 1995.-78 с.
68. Голосніченко І.П. Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права. - К.: Вища школа.- 1991.
69. І.П.Голосніченко, М.Ф.Стахурський Адміністративний процес: Навчальний посібник / За заг. ред. доктора юридичних наук, професора І.П.Голосніченко. – К.:ГАН, 2003. – 256 с.
70. Денисов Ю.А. Общая теория правонарушения и ответственности: (Социол. и юрид. аспекты).-Л.: Изд-во ЛГУ, 1983.-142 с.
71. Дурманов Н.Д. Понятие преступления /Отв. ред. М.Д. Шаргородский; АН СССР. Ин-т права.-М,-1948.-315 с.
72. Дудоров О.О. Злочини у сфері господарської діяльності : кримінально – правова характеристика: Монографія. – К.: Юридика практика, 2003. – 924 с.
73. Дымченко В.И. Административная ответственность предприятий и организаций. Учеб. пособие / МВ и ССО РСФСР; Дальневосточный гос. ун-т.- Владивосток: ДВГУ, 1985.- 84 с.
74. П.Дорошенко. Державне управління корпоративними правами в Україні. Теорія формування правовідносин: [Монографія]. – К.: Інститут держави і права ім.В.М.Корецького НАН України, 2000. – 104 с.
75. Камлик М.І, Немержицький Є.В. Корупція в Україні. - К.: Знання, 1998. – 184 с.

76. В.А.Клименко, Н.И.Мельник, Н.И.Хавронюк. Коментарий к Закону Украины “О борьбе с коррупцией”. - К.:“Блиц-Информ”, 1996. – 512 с.
77. Ключниченко А.П. Советское административное право. Часть общая. Специализированный курс лекций. – К.: Киевская высшая школа МВД СССР, 1975. - 263 с.
78. Коваль Л. Адміністративне право України. Курс лекцій. - Київ: “Основи”, 1994. - 154 с.
79. Коваль Л.В. Адміністративне право: Курс лекцій (для студентів юрид. вузів та фак.).- 3-тє вид.- К.: ТОВ “Вентури”, 1998. - 207 с.
80. Коваль Л.В.Административно-деликтное отношение. - Киев: “Вища школа”, Голов. суд-во, 1979. - 230 с.
81. Коваль Л.В. Відповідальність за адміністративні правопорушення. - К.:“Вища школа”, Вид-во при Київ. ун-ті, 1975.- 159 с.
82. Козлов Ю.М. Административное право. - М.: Юридическая литература, 1968.- 575 с.
83. Козлов Ю.М. Административные правонарушения.- М.: “Юрид. лит.”, 1976 - 184 с.
84. А.И Кирпичников. Взятка и коррупция в России. – Санкт-Петербург:Из-во “Альфа”, 1997. – 351 с.
85. В.А.Колпаков. Адміністративне право України. Підручник. – К.:ЮрінкомІнтер,1999. – 645 с.
86. Козлов Ю.М. Административное право. - М.:Юридическая литература, 1968.- 575 с.
87. И.И.Курицкий, Л.А. Гиммельфарб, Н.И.Шахмантер. Уголовный кодекс УССР. Текст с постатейными разъяснениями из циркуляров и постановлений Наркомюста и Верх. Суда УССР и определений УКК Верховного Суда УССР (по 1 июля 1927 г.) с сопоставительной таблицей статей УК старой и новой редакции и алфавитно-предметным указателем. - Х.:Юридическое издательство НКЮ, 1927. – 322 с.
88. Н.С.Малеин. Правонарушение: понятие, причины, ответственность. – М.:Юридическая литература, 1985.- 191 с.
89. В.М.Марчук, Л.В.Ніколаєва. Правомірна поведінка, правопорушення та юридична відповідальність. Конспект лекцій з курсу “Основи права”. Частина II. - К., 1996.- 55 с.
90. М.І.Мельник. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії: Монографія. – К.: Атіка, 2001. – 304 с.
91. Мельник М.І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії). Монографія. – К.:Юридична думка, 2004. – 400 с.
92. Мельник М.І., Редька А.І., Хавронюк М.І. Науково-практичний коментар Закону України “Про боротьбу з корупцією”. За редакц. М.І.Мельника. – К.:Атіка, 2003 – 320 с.
93. Подопрыгора А.А. Основы Римского гражданского права. - К.: ООО “Вентури”, 1995. – 320 с.
94. Севрюгин В.Е. Понятие правонарушения (проступка) по административному законодательству. Учебное пособие. – М., 1988. – 252 с.
95. Севрюгин В.Е. Проблемы адимнистративного права. Учебное пособие. - Тюмень. - ТВШ МВД РФ, ТГУ, 1994. – 245 с.

96. Сурилов А.В. Теория государства и права: Учеб.пособие. – О.:Вышая шк., 1989. – 439 с.
97. Ю.А.Тихомиров. Курс административного права и процесса. – М.:Юринформцентр, 1998. – 740 с.
98. Державне управління: теорія і практика / В.Б.Авер'янов, Шемшученко, Цветков та інш./За загальною редакцією доктора юридичних наук, професора Авер'янова В.Б. –К.:Юрінком Інтер, 1998. – 322 с.
99. Адміністративне право України. Підручник для юридичних вузів та факультетів. / Ю.П.Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Парашук та інші. / За редакцією Ю.П.Битяка. – Х.:Право, 2000. – 405 с.
100. Загальна теорія держави і права. Навчальний посібник. За редакцією В.В.Копейчикова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 317 с.
101. Бах Р. Мост через вечність. Перевод с англ.. – К.: “София”, Ltd., 1999. – 368 с.
102. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. – М.:1997. – 460 с.
103. Словарь иностранных слов. - М.: Политиздат, 1987. – 560 с.
104. Юридический словарь. - М.: Инфарм, 1998. – 740 с.
105. С.И. Ожегов. Словарь русского языка. - М.:Русский язык, 1990. – 921 с.
106. Аслаханов А.А. Проблемы уголовно-правовой борьбы со взяточничеством // Государство и право. – 1993. - №4. - С.81-88.
107. Багрий-Шахматов Л.В. Організована злочинність і корупція // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 1999. - №2. - С. 3.
108. Багрий-Шахматов Л.В. Соотношение коррупции, рэкеты и организованной преступности // Юридична освіта і правова держава: Зб.наук.пр. – Одеса, 1997. – С. 196 – 206.
109. В.Борисов, Л.Дорош, І.Христич. Міжнародний науково-практичний семінар “Відповідальність посадових осіб за корупційну діяльність” // Вісник Академії правових наук України. – 2001. - №3 (26) – С.252- 264.
110. Волженкин Б.В. Коррупция и уголовный закон // Правоведение. – 1991. – С.63-70.
111. Дудоров О. Корупція. Варіації на теми хабарництва // Віче.- 1994.- №8- С.51-54.
112. О.Дяченко. Визначення суб'єкта адміністративного правопорушення та його загальних ознак: окремі проблеми // Право України. – 2001. - №8. – С. 83- 86.
113. В.А.Закс. Социокультурные предпосылки коррупции // Государство и право. – 2001. - №4. – С. 52 – 55.
114. В.Зеленецький, О.Кальман. Корупція в Україні та організаційно-правові основи боротьби з нею // Право України. – 2001.-№4. – С. 17 – 23.
115. Кальман О. Взаємозв'язок організованої злочинності та корупції у сфері економіки // Вісник академії правових наук України. –1997. - №4. – С.188-190.
116. Кауфман Д. Корупція в тумані двозначності // Політика і час. – 1998. - №1. – С.58 – 65.
117. Кузнецова Н.В. Коуррупция в системе уголовных преступлений. Круглый стол // Вестник Московского университета. Сер.11. Право. - 1993 . - №1.- С.2 –26.

118. Комиссаров В.С. Уголовно-правовые аспекты борьбы с коррупцией // Вестн.Моск. ун-та. Сер. 11. Право. – 1993. - №1. – С.28.
119. Я.Кураш, І.Христич. Міжнародний семінар з питання відповідальності посадових осіб за корупційну діяльність // Право України. – 2001. - №10. – С.134-135.
120. В.Н.Лопатин. О системном подходе в антикоррупционной политике // Государство и право. – 2001.- №7. – С. 23 - 36.
121. Лунеев В.В. Коррупция, учтенная и фактическая // Государство и право. – 1966. - №8. – С. 78 – 91.
122. Лунеев В.В. Правовое регулирование общественных отношений важный фактор предупреждения организованной и коррупционной преступности (тезисы доклада) // Государство и право. – 2001. - №5. – С. 106 – 112.
123. Мельник М. Корупція: проблеми визначення сутності і поняття // Вісник академії правових наук України. - 1997.- №3. – С.76-86.
124. М.Мельник. Протидія корупції: поняття, мета, напрями // Право України.- 2002. - №4. - С.22-26.
125. Мельник М. Антикорупційна діяльність в органах влади та її наукове забезпечення // Право України. - 2000. - №3. - С. 67-71.
126. Мельник М. Хабарництво в сфері підприємництва // Предпринимательство, хозяйство и право. – 1997. -№10. – С.10-17.
127. Мельник М. Корупція як соціальне явище // Підприємництво, господарство і право. – 2001. - №1. – С.63-68.
128. М.Мельник. Механізм корумпованих відносин // Право України. – 2001. - №4. – С. 105 – 109.
129. Мельник М. Бенъ А. “УБОЗи можуть почитати в бозі” // Голос України.- 1997. 25 березня. - С.3.
130. Мельник М.І., Хавронюк М.І. Кримінальна відповідальність за невиконання судового рішення (ст.176-4 КК України) // Вісник Верховного Суду України. – 2000. - №6. С. 32 – 37.
131. В.Мозоль. Щодо розмежування понять “посадова” і “службова” особи податкової міліції // Право України. – 2004.- №12. – С. 67. – 71.
132. В.Навроцький. Провокація хабара як можливий спосіб боротьби з корупцією // Вісник Академії правових наук України. – 1998. - №4. С.157 – 162.
133. Омельченко С. Корупція з точки зору різних культур світу // Предпринимательство, хозяйство и право. – 2000. - №3. – С. 54 – 57.
134. В.Сташис. Проблеми боротьби з організованою злочинністю і корупцією в Україні // Вісник Академії правових наук України. – 2001. - №2. – С. 163 – 168.
135. С.Шалгунова. Запобігання корупції: деякі міркування // Право України. – 1998. - №9. С. 65- 67.
136. А.Юшко. Правові аспекти ротації кадрів як один із шляхів запобігання корупції // Право України. – 1999.- №7. – С. 74 – 76.
137. Б'янкамарія Фонтана. Витоки давньої традиції // Кур'єр ЮНЕСКО, серпень. - 1996. – С. 8-9.
138. Леонід Плющ. Гласність і період після гласності // Кур'єр ЮНЕСКО, серпень. - 1996.– С.30 – 32.
139. Концепція адміністративної реформи в Україні. Український правовий часопис. Адміністративна реформа в Україні. Випуск 4. – Українсько – Європейський консультативний центр з питань законодавства. – 78 с.
140. До літа - з “Чистими руками” // Голос України. – 1997. – 4 березня.

141. Борьба с коррупцией: министр требует не работать по мелочам. // День. - №124. – 13.07.2002 г.
142. Щорічне послання Президента України Леоніда Кучми до Верховної Ради України від 22.02.2000 р. // Урядовий кур'єр від 23.02.2000 р.
143. Виступ Президента України Леоніда Кучми на розширеному засіданні Координаційного комітету при Президенті України по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю 30 січня 1995 року // Голос України. – 1995. – 1 лютого.
144. Виступ Президента України Л.Кучми на засіданні Координаційного комітету боротьби з корупцією та організованою злочинністю при Президенті України 16 лютого 1998 р. // Одесские известия. – 22 лютого 1998 р.
145. Журнал ЮСИА, Том 3, Номер 5, ноябрь 1998 г.
146. Интервью с Элеанорой Робертс Льюис, главным юрисконсультантом по делам международной торговли Министерства торговли США. Журнал ЮСИА, Том 3, Номер 6, ноябрь 1998 г.
147. Н.В.Кузнецова. Правонарушения в сфере приватизации и распределения земель // Коррупция в России: состояние и проблемы / Мат.научн.-практ.конфер. (26-27 марта 1996г.) – М.: Моск.ин-т. внутр.дел РФ. –1996.- С. 29-35.
148. Гаращук В. Стратегія і тактика боротьби з корупцією. Концепція боротьби з корупцією в Україні. Міністерство юстиції України. Підготовчі матеріали. Координатор – центр правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції України. - К., 1997.
149. В.М.Гаращук, А.І.Козлов. Адміністративно-правові засоби боротьби з корупцією та контроль за їх реалізацією. Матеріали “Круглого столу” . Організаційні та правові проблеми боротьби з корупцією. – Х., 1999.- С.38-41.
150. Голосніченко І.П. Адміністративна реформа та її значення для боротьби з корупцією. Концепція боротьби з корупцією в Україні. Міністерство юстиції України. Підготовчі матеріали. Координатор – Центр правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції України. – К., 1997.
151. Кальман О. Стратегія і тактика боротьби з корупцією на сучасному етапі розвитку державотворення. Організаційні та правові проблеми боротьби з корупцією. Національна юридична академія України ім. Я.Мудрого. Науково-дослідний інститут вивчення проблем злочинності Академії правових наук України. Матеріали “круглого столу”. – Х. -1998 р. - С. 11-16.
152. Коваленко О.В. Основні напрямки вдосконалення законодавства, спрямованого на боротьбу з корупцією. Міністерство юстиції України. Концепція боротьби з корупцією в Україні. Підготовчі матеріали. Координатор - Центр правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції України. Випуск 2.1. (25.09.97 р.). - К., 1997.
153. Ляшев К., Анпілогов П. Організована злочинність та її складова корупція. Концепція боротьби з корупцією в Україні. Міністерство юстиції України. Підготовчі матеріали. Координатор –центр правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції України. - К., 1997.
154. Н.О.Лопашенко. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції “Корупція в органах державної влади: природа, заходи протидії, міжнародне співробітництво”. - м. Нижній Новгород, 6-8 грудня 2000 року.
155. Пасхавер О. Антикорупційна спрямованість економічних та політичних реформ. Концепція боротьби з корупцією в Україні. Міністерство юстиції України.

Підготовчі матеріали. Координатор – центр правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції України. - К., 1997.

156. О.Пасхавер. Антикорупційний аспект економічних та політичних реформ. Матеріали Першого національного симпозиуму “На шляху до Добročесності”. – К., 28-29 листопада 1997 р. - С.2 –10.

157. Осика М. Проблеми корупції у Великобританії. Національна юридична академія ім. Я.Мудрого. Науково - дослідний інститут вивчення проблем злочинності Академії правових наук України. Матеріали “круглого столу”. – Х., 1998 р. - С. 71-74.

158. О.Шаров. Національна система доброчесності. – Матеріали першого Національного симпозиуму “На шляху до доброчесності”. – К., 28-29 листопада 1997р.

159. Збірка матеріалів про боротьбу з організованою злочинністю. Підготовлено Національною академією внутрішніх справ для семінару “Боротьба з організованою злочинністю і корупцією”. – К., 4-5 квітня 2000 р.

160. Холмс Л. Корупція та криза в посткомуністичних державах: Доповідь на міжнародній конференції “Корупція в сучасній політиці” (Англія, 14 – 16 листопада 1996 р.). – 40 с.

161. Луїза І.Шеллі. Організована злочинність і корупція: перешкоди для розвитку вільної ринкової економіки. – Матеріали Національного симпозиуму “на шляху до Доброчесності”. – К., 28-29 листопада 1997. – С.1.

162. Національні системи доброчесності. Посібник Трансперенсі Інтернешнл. Під редакцією Д.Поупа. - Берлін, 1997. – 114 с.

163. Питання національної доброчесності. Аналітичний звіт. Українська правнича фундація. Київський міжнародний інститут соціології. – К., 1998. – С. 3-5.

164. Спеціальне бюро розслідувань: Незалежний орган з питань боротьби з корупцією в Литві // Матеріали міжнародного семінару “Антикорупційні розслідування та стратегія попередження корупції”. – Київ, 15-16 травня 2002 року. - С.91. – 98.

165. Герасименко Є.С. Питання реформування інституту адміністративної відповідальності: Дис...канд.юрид.наук: 12.00.07 - К., 2000.- 204 с.

166. Абдиев К.М. Понятие коррупции и система уголовно-правовых средств борьбы с ней (по материалам Кыргызской республики): Автореф.дис. ... к-та юрид.наук: 12.00.08 / Акад. МВД РФ. –М., 1995. – 21 с.

167. Астанин В.В. Коррупция и борьба с ней в России второй половины XVI - XX вв. (криминологическое исследование): Автореф.дис. ... к-та юрид.наук: 12.00.08 / НИИ Генеральной прокуратуры РФ. – М., 2001. – 19 с.

168. Баранов С.О. Попередження адміністративних правопорушень, що посягають на митні відносини: Автореф.дис. ... к-та юрид.наук: 12.00.07 / Київськ. нац. універс. ім.Т.Шевченка. – К., 2002. – 19 с.

169. Зима О.Т. Адміністративна відповідальність юридичних осіб. Автореф. дис. ... к-та. юрид. наук: 12.00.07 / Харківська нац. академія ім.Я.Мудрого– Х., - 2001. – 20 с.

170. Лаптеакру В.Д. Борьба с коррупцией в Республике Молдова (социальные, уголовные и криминологические аспекты: Автореф.дис. ... к-та юрид.наук: 12.00.08 / Междунар. не завис. Ун-т Респ. Молдова. – Кишинэу, 1998. – 22 с.

171. Лукомський В.С. Кримінальна відповідальність за дачу хабара та посередництво в хабарництві: Автореф.дис. ... к-та юрид.наук: 12.00.08 / Інстит.держ. і права АН України – К., 1996. – 28 с.

172. Мизерий А.И. Уголовно-правовые и криминологические аспекты борьбы с коррупцией в органах власти: Автореф.дис. ... к-та юрид.наук: 12.00.08 / Нижегород. Юрид. ин-т МВД РФ. – Нижний Новгород, 2000. – 29 с.

173. Прохоренко О.Я. Протидія корупційним проявам у системі державної служби України: Автореф.дис. ... к-та держ. управл.: 25.00.03./ Нац. Акад. держ.управл. при Президентові України.- К., 2004. – 20.

174. Стефанюк В.С. Правова обумовленість запровадження адміністративної юстиції в Україні: Автореф.дис. ... к-та юрид.наук: 12.00.07./ Київський нац. університ. Ім.Т.Шевченка. – К., 2000. – 20.

175. Терещук О.В. Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення. Автореф. дис. ... к-та. юрид. наук: 12.00.08/ Одес. нац. юрид. акад. – О., 2000. – 20 с.

176. Чабан В.П. Акти адміністративного примусу в діяльності міліції України. Автореф. дис. ... к-та. юрид. наук. 12.00.07 / Нац. акад. внутр. справ України.- К., 2001. – 18 с.

ТЕМАТИКА ВИПУСКНИХ РОБІТ (ОРІЄНТОВНА) ЗІ СПЕЦКУРСУ “АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ”:

1. Недоліки та переваги спеціального антикорупційного закону.
2. Проблема визначення суб'єкта корупції.
3. Проблема визначення суб'єкта запобігання та протидії корупції.
4. Проблема визначення суб'єктів безпосередньої правоохоронної діяльності в сфері протидії корупції.
5. Давність притягнення до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень.
6. Удосконалення законодавчого визначення антикорупційних обмежень.
7. Встановлення юридичної відповідальності з підкуп.
8. Проблеми вдосконалення спеціального антикорупційного закону.
9. Кримінально – правові проблеми протидії корупції: законодавчий аспект.
10. Диференціація відповідальності за корупційні злочини, вчинені різними видами службових (посадових) осіб.
11. Працівник правоохоронного органу – не найвища посадова особа.
12. Проблеми удосконалення відповідальності за хабарництво.
13. Дрібне хабарництво як склад злочину?
14. Декриміналізація давання дрібного хабара є недоцільною.
15. Проблеми кримінальної відповідальності за провокацію хабара.
16. Протидія корупції не може обумовлювати надмірну криміналізацію діянь.
17. “Боротьба” з корупцією чи “протидія” корупції?
18. Антикорупційна політика.
19. Мета та завдання антикорупційної діяльності.
20. Основні напрями протидії корупції.
21. Суб'єкти протидії корупції.
22. Принципи протидії корупції.
23. Види заходів протидії корупції.
24. Концепція боротьби з корупцією – наукова основа визначення напрямків та змісту антикорупційної діяльності.
25. Місце та роль політичної волі в антикорупційній діяльності.
26. Корупція й організована злочинність: проблема співвідношення.
27. Наукові та інші позиції щодо співвідношення корупції й організованої злочинності.
28. Корупція і організована злочинність – взаємопов'язані але самостійні явища.
29. Сучасні тенденції розвитку взаємозв'язку корупції та організованої злочинності.
30. Корупція як чинник утворення та функціонування мафії.
31. Механізм корупційних відносин.
32. Визначення механізму корупційних відносин у науковій літературі.
33. Варіанти корупційної поведінки.
34. Схеми корупційної поведінки.
35. Класифікація корупційних діянь залежно від механізму корупційних відносин.

ЗМІСТ

Вступ	3
1. Загальна характеристика корупційної ситуації в Україні	5
2. Причини та ключові проблеми поширення корупції в Україні.....	6
2.1. Політична корупція	7
2.1.1. Питання протидії корупції в програмних документах кандидатів у Президенти України 2010 р.....	10
2.2. Державно-управлінська (адміністративна) корупція.....	18
2.3. Тіньова економіка	21
2.4. Соціальна корупція	22
2.5. Організована злочинність	23
3. Суб'єкти протидії корупції в Україні	27
4. Оцінка ефективності державної політики у сфері протидії корупції в Україні (порівняно з європейською та світовою практикою).....	31
4.1. Вітчизняні реалії.....	31
4.2. Міжнародний та зарубіжний досвід протидії корупції.....	38
5. Прогноз розвитку корупційної ситуації в Україні	51
5.1. Сценарій 1 (песимістичний)	52
5.2. Сценарій 2 (оптимістичний).....	55
5.3. Сценарій 3 (радикальний)	60
6. Пріоритети державної політики України у сфері протидії корупції.....	63
7. Інші актуальні проблеми запобігання та протидії корупції.....	66
7.1. Виявлення політичної волі реально протидіяти корупції	67
7.2. Розуміння сутності корупції як комплексного соціального явища	67
7.3. З'ясування причин та умов поширення корупції	68
7.4. Визначення стратегічного напрямку боротьби з корупцією.	68
7.5. Визначення стратегії формування системи державного управління.....	69
7.6. Забезпечення прозорості та інформаційної відкритості влади	70
7.7. Недоліки правового забезпечення запобігання та протидії корупції в Україні	72
7.8. Альтернативні правові засоби протидії корупції та організованій злочинності	75
Додатки	81
Зміст модуля.....	90
Нормативно-правова база	94
Література	98

Навчальне видання

Баскакова Юлія Віталіївна
Гаврилюк Віктор Миколайович
Качанова Поліна Валеріївна
Усатий Григорій Олександрович

**ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА КОРУПЦІЙНІ ДІЯННЯ,
ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВІДШКОДУВАННЯ ЗБИТКІВ,
ЗАВДАНИХ ВНАСЛІДОК ЇХ ВЧИНЕННЯ**

Навчально-методичні матеріали

Укладач
Жур Оксана Василівна

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*
Технічний редактор *О. Г. Сальнікова*

Підп. до друку 06.06.2013.
Формат 60 x 84/16. Обл.-вид. арк. 7,45. Ум.-друк. арк. 7,25.
Тираж 60 пр.

Видавець Національна академія державного управління
при Президентіві України
03057, Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20, тел. 456-67-93.
E-mail: vydav@academy.kiev.ua

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.