

1) тягнуть за собою виникнення, зміну або припинення адміністративно-правових відносин;

2) викликають певні правові наслідки.

Варто зазначити, що міліція при виконанні покладених на неї завдань та реалізації функцій вищезазначені форми діяльності застосовує цілісно, у комплексі, у межах правових норм та на благо українського народу.

**НАСТЮК ВАСИЛЬ ЯКОВИЧ,**

**д.ю.н., професор, завідувач кафедри адміністративного права**

**та адміністративної діяльності**

**Національного юридичного університету**

**імені Ярослава Мудрого**

## **ПОЛІТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ**

### *Оцінка ситуації*

1. Проблеми корупції у світі і особливо у нашій країні практично спливають у щоденних усних та друкованих словах президентів, законодавців, правоохоронців, юристів, економістів, а також громадських діячів і абсолютної більшості громадян. При цьому виголошуються і пишуться слова правильні, розумні і корисні. Тільки одних конференцій, круглих столів, семінарів та інших заходів в нашій країні за останній рік проведено більше сотні. Якби всі здобутки цих заходів втілити в життя, то корумповані чиновники втекли б зі своїх «теплих посад», а вони множаться і множаться.

2. Загальний підхід до боротьби з корупцією в нашій країні може бути зведений до наступної дефініції: система кримінальної юстиції у нас в силу кар'єрних і вибіркового чинників забезпечення кримінальних проваджень об'єктивно націлено на слабо захищені верстви населення, представники яких вчиняють прості і традиційні корупційні діяння. Хоча корупційні правопорушення вчиняють суб'єкти із всіх верств населення (від президентів до умовно кажучи бомжів). Різниця полягає у видах корупційної діяльності.

Правоохоронні органи займаються і складними справами в тому числі і високо посадовців. Але караються, як правило, говорячи умовно в основному бомжі. Така статистика спостерігається при впровадженні в свідомість мас населення декларації «всі рівні перед законом і судом» багато віків майже всіх задовольняє: владу, еліту, правоохоронців, суди, тюрми, юристів, (які нібито відкрили істину) і більшість населення крім тієї частини, яка «попалась».

Вона дає можливість абсолютній більшості людей і особливо представникам правлячої політичної і економічної еліти незалежно від правомірності або неправомірності своєї поведінки відчувати себе порядними громадянами, оскільки, як ми знаємо, злочинець не той хто вчинив злочин, а той хто притягнутий до кримінальної відповідальності і засуджений. Тому в сфері дії кримінальної юстиції попадають в першу чергу ті, хто вчинив кримінальне правопорушення і хто не зміг замести свої сліди, хто не спроможний кваліфіковано само захищатися, хто не прикритий безпрецедентною депутатською посадовою і специфічною для України «ієрарховою» недоторканістю, у кого нема коштів на талановито цинічного адвоката, хто не може внести задаток і вийти на свободу до суду для замітання слідів, хто не може сфабрикувати або добути необхідний компромат на своїх переслідувачів, хто не може просто відкупитися і т.п.

3. Ці негативні тенденції значно підсилюються в сфері боротьби з корупцією, особливо «елітарною». Якщо умовно корупційну діяльність розділити на дрібну (низову, повсякденну) і велику (елітарну), то елітарна корупція, яка характеризується високим соціальними положенням суб'єктів її вчинення, способами їх дій, великим матеріальним, фізичним і моральним збитком, виключною латентністю посягань, поблажливим і навіть бережливим ставленням влади до цієї групи злочинців, відомо нам тільки у вигляді теле-, відео-, журналістських розслідувань.

Корумпована високопоставлена бюрократія, розумна, освічена, багата і владна. Латентність своїх дій – її головна турбота. Тому корупція стала нормою серед політичної, правлячої і економічної еліт. Це означає, що правоохоронні

органи, які самі загрузли в неправомірних зловживаннях з однієї сторони, слабкі, щоб боротися с інституціональною продажністю, з другої – вони підвладні в цих справах не тільки закону. Могутній конгломерат (бюрократія – бізнес – організована злочинність), які отримали назву «корпоративний трикутник», живе тільки за своїми правилами і звичаями. Отже, прогноз вітчизняної антикорупційної діяльності поки що несприятливий. Є надія на покращення справ лише при зміні (оновленню) правлячої політичної і економічної еліти. Правляча еліта повинна усвідомити, що становлення правового і дійсно демократичного порядку потрібно починати з самих себе. Тільки при такому підході будуть певні успіхи в боротьбі з корупційною злочинністю. На жаль, наша еліта дуже швидко сприйняла на себе демократичні свободи заходу, але як наступ «37-го року» сприймає західний соціально-правовий контроль в Україні. Проблем на шляху вирішення антикорупційних стратегій багато. Зупинюсь лише на двох: політичних і правових.

### *Політичні проблеми*

Системна корупція призводить до багатьох негативних наслідків, в підсумку, всі вони мають серйозні політичні наслідки – демократія стане неефективною. Зменшується довіра до влади, падає престиж країни на міжнародній арені, викривляється реальна політична конкуренція, з'являється ностальгія за твердою рукою і думка, що ліберали принесли Україні ніж комуністи.

1. Серйозним політично-корупційним аспектом є відсутність (можливо небезкорисно) політичної волі для боротьби з корупцією. Документальних свідчень цьому досить багато. Систематичні декларації влади про необхідність створення спеціального органу по боротьбі з корупцією і майже десятилітнє торпедування прийняття відповідного закону «Про національне бюро антикорупційних розслідувань».

2. Особливий вид корупції – корупція політична, яку можна розглядати з трьох взаємопов'язаних позицій: кримінально-правової, мотиваційної та оцінювальної. В КК України нема кримінальної відповідальності за політичну

корупцію. Про неї можна говорити стосовно деяких корупційних діянь, спрямованих проти конституційних прав і свобод людини і громадянина, проти основ державного устрою, державної влади та власності. Мотиваційний підхід враховує наявність політичної мотивації, він набагато ширше кримінально-правового, оскільки за політичними мотивами можуть бути скоєні різноманітні політичні діяння. Оцінювальний підхід передбачає надання політичного значення корупційним злочинам або самим правопорушником, який переслідується владою за зловживання, як політичну розправу над ним.

3. Однією з політичних причин, ситуації яка склалася є побоювання української влади набути оцінки «авторитарної влади» і встановити жорсткий соціально-правовий контроль над кримінальною економічною діяльністю, корупцією та організованою злочинністю. В документах Всесвітньої конференції по організованій злочинності (Неаполь, 1994 рік) справедливо зазначалось, що в країнах в яких раніше існували тоталітарні системи, відмічається певне небажання приймати будь-які норми, які ...пов'язані з новим введенням контролю над суспільством. Тому складається парадоксальна ситуація. Всі гілки влади вимагають боротьби з корупцією, але будь-які заходи держави направлені на цю боротьбу викликають бурю емоцій під апробованими звинуваченнями в тоталітарному підході до управління суспільством. При чому визначається, така закономірність: чим вище посада корупціонера, тим глибше він запускає руку в державний карман і тим надійніше він захищений від покарань. Столітня сентенція: «якщо ти вкрав хлібину - підеш в тюрму, а якщо пекарню, то станеш депутатом» - продовжує діяти.

В кінці минулого століття французький історик Ернест Ренан слушно писав: «тенденція нашої епохи воліє до того, щоб замінити у всьому моральні важелі матеріальними» і це збувається. Правляча політична і економічні еліти досягли у цьому значного успіху.

### ***Правові проблеми***

1. Правові проблеми найчастіше зводять до встановлення відповідальності за корупційні правопорушення, а також правил проходження

державної служби. Нема сумніву в тому, що це важливі аспекти в боротьбі з корупцією. Але в реальному житті вони виходять далеко за межі норм кримінального та адміністративного права.

Корупція всеїдна, тому для її попередження і контролю за нею необхідний взаємопов'язаний комплекс норм цивільного, бюджетного, фінансового, банківського, податкового, митного, прикордонного, валютного, спадкового, житлового, торгового, сімейного, міграційного, санітарного, екологічного, тощо права. І тільки потім права адміністративного, оперативно-розшукового, кримінально-процесуального і кримінального. В цьому переліку, далеко неповному немає ніякої гіперболізації.

2. Основні джерела корупції багатоманітні. Перший і самий безмежний – державні фінансові потоки. На пульсі цих потоків тримають руки тисячі державних службовців різних рівнів і рангів, які в умовах безпрецедентної безконтрольності використовують їх для досягнення своїх особистих та групових та корпоративних цілей. Друге джерело – кармани громадян і підприємців, у яких є правомірні і протиправні поточні потреби та інтереси, реалізація яких можлива лише через ті та інші рішення чиновників. Обидва ці джерела регулюються всіма галузями права тому правові проблеми попередження корупції, контролю над нею і боротьби з нею не можуть бути вирішені кількома статтями в КК і в законі «Про державну службу». Антикорупційні заходи повинні пронизувати багато галузей права. Тільки тоді можна очікувати будь яких системних результатів на краще.

3. Комплекс різноманітних правових норм повинен вирішувати завдання: організації, попередження і контролю у всіх сферах правового регулювання; звуження можливостей, які сприяють корупції, зниження вигод всіх учасників корупції; збільшення вірогідностей виявлення корупційних дій і невідворотності кримінального покарання; вплив на мотивацію корупційної поведінки «даючих і беручих»; формування суспільної думки нетерпимості до корупції у всіх її проявах.

Більшість законів та інших нормативних актів різних галузей права (адміністративного, бюджетного, банківського та інших) прямо або опосередковано допускали (і допускають) різні корупційні ризики. Тому не випадково сьогодні ставиться питання про корупціогенності нашого законодавства. Наразі вкрай необхідно запровадити в практику законотворчої діяльності антикорупційну експертизу.

Таким чином, виходячи із загальноєвропейських принципів формування антикорупційної системи можна запропонувати такі шляхи розбудови з підвищення її ефективності:

1. В умовах ринкової економіки, вільної торгівлі і демократії корупція низводиться до примітивних видів корупційних зловживань, які відображені в КК. Йому нажаль не відомі поширені корупційні дії: корупційний лобізм, корупційний протекціонізм, таємні взноси на політичні цілі, взноси на вибори; корпоративне (келійне) проведення приватизації акціонування заставних аукціонів; надання податкових та митних пільг; перехід державних посадових осіб (відразу після відставки) на посади президентів банків і корпорацій; корупція за кордоном; суміщення державної служби з комерційною діяльністю, тощо. Тільки шляхом контролю нових корупційних ризиків можливо розірвати криміногенні зв'язки: гроші – влада – гроші; власність – влада – власність.

2. Необхідно добитися законодавчого вирішення питання щодо запровадження фінансового контролю за доходами і видатками посадових осіб та членів їх сімей.

3. Суспільство гостро потребує комплексних законів прямої дії боротьби з корупцією і організованою злочинністю та відмиванню доходів отриманих незаконним шляхом. В санкціях відповідних законів необхідно суттєво розширити конфіскацію майна. Світовий досвід показує, що економічний підрив корупційної і організованою злочинною діяльності є гуманною дешевою і ефективною санкцією кримінального покарання.

4. Ситуація, яка склалася в Україні для безкомпромісної боротьби з корупцією державних посадових осіб, особливо вищої категорії необхідно встановити установу (незалежну) з особливою процедурою призначення і відставки її керівника.

5. Керівництво установою повинно бути надійно захищено протягом усього строку перебування на посаді. В ряді країн, де були введені незалежні структури, незалежний прокурор в США, незалежна комісія в Сінгапурі, в Малайзії та в інших країнах спостерігаються реальні досягнення в боротьбі з корупцією серед вищих посадових осіб. При цьому слід мати на увазі, що створення ще однієї незалежної структури без системного рішення питання влади і власності, політики і грошей мало що дасть.

6. Необхідно переглянути питання про представництво державних службовців в акціонерних товариствах з часткою державного капіталу.

7. Необхідно поставити під контроль перехід державних службовців на посади керівників комерційних підприємств після їх звільнення із служби. В багатьох країнах посадові особи після звільнення протягом року-двох і без дозволу уряду не може почати зайнятися комерційною діяльністю, яка має відношення до його роботи.

Наведені та інші заходи повинні служити одному – формуванню потужного суспільного настрою проти продажності державних посадових осіб від якого скоро буде важко відмахнутися, як це робиться тепер. Суспільство повинно заставити вибраних ним політиків і взятих ним на службу чиновників служити країні і народу, а не власному карману. Тільки при активній нетерпимості громадянського суспільства до корупції ця вікова проблема може бути зрушена з мертвої точки.