

УДК 343.35:35.08

О. Ю. Шостко, кандидат юридичних наук, доцент, завідувач сектору дослідження проблем міжнародного співробітництва у сфері боротьби зі злочинністю Інституту вивчення проблем злочинності НАПрН України, м. Харків;

Ю. П. Дзюба, кандидат юридичних наук, доцент, старший науковий співробітник сектору дослідження проблем міжнародного співробітництва у сфері боротьби зі злочинністю Інституту вивчення проблем злочинності НАПрН України, м. Харків

АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ: КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВІ ТА КРИМІНОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ

Статтю присвячено актуальним проблемам удосконалення кримінально-правової політики держави у сфері протидії корупції з урахуванням положень Закону України № 1508-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення».

Ключові слова: кримінально-правова політика, корупція, службові злочини.

Реальний стан справ у сфері протидії корупції свідчить про те, що це пагубне для нашої держави явище пронизує практично всі сфери суспільного життя. Не випадково, у 2009 р. за рівнем корупції Україна посіла ганебне 146 місце у світі¹. Без вирішення цієї проблеми стає неможливим не тільки надійний захист прав і законних інтересів людини і громадянина, але й виникає реальна загроза становленню громадянського суспільства в країні, держава зазнає величезних втрат від корупційних діянь чиновників, погіршується імідж України у світі.

¹ Corruption perceptions index 2009 [Електронний ресурс] : Transparency International : The global coalition against corruption. – Режим доступу: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table. – Зарядок з екрана.

На сьогодні корупція постає глобальною проблемою, яка знаходиться в центрі уваги світової спільноти. Корупційні відносини почали зачіпати інтереси і добробут не однієї, а багатьох держав, а тому жодна країна у світі не може вважати себе застрахованою від корупції.

Генеральний секретар Організації Об'єднаних Націй¹ Гі Мун в посланні з нагоди Міжнародного дня боротьби з корупцією від 9 грудня 2008 р. справедливо відзначив, що «глобальна фінансова криза, що панує на сьогодні у світі, багато в чому викликана по-жадливістю та корупцією. Щорічно в країнах у результаті хабарництва та інших зловживань розкрадаються або розтрачуються мільярди доларів США. Загальносвітова фінансова криза викликає необхідність активно протидіяти корупції»².

Масштаби корупції та відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, створюють сприятливі передумови для «інвестування» організованої злочинності, що завдає значної шкоди політичній, економічній та культурній стабільності окремих держав, світовій фінансовій системі й міжнародному правопорядку. Саме тому, з урахуванням складної криміногенної ситуації в Україні, негативних тенденцій її розвитку та нагальної потреби зміцнення законності в державі, питання формування кримінально-правової політики у сфері протидії корупції та удосконалення антикорупційного законодавства вбачаються вельми актуальними. Зважаючи на те, що наша держава задекларувала своє бажання приєднатися до системи європейського співтовариства, нам слід продемонструвати конкретні досягнення у зниженні рівня корупції, оскільки це є однією з важливих вимог відповідності країни-кандидата політичним критеріям вступу до ЄС.

Стурбованість світової спільноти загрозливим розмахом корупції викликала протидію цьому антисоціальному явищу. Це знайшло відображення у виробленні низки фундаментальних міжнародних нормативно-правових документів, а саме: Кодексу ООН про поведінку посадових осіб з дотримання правопорядку 1979 р., Конвенції ООН про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин 1988 р., Конвенції Ради Європи про відмиван-

¹ Тут і далі – ООН.

² Послание Генерального секретаря ООН Пан Ги Мун по случаю Международного дня борьбы с коррупцией 9 декабря 2008 г. [Електронний ресурс] // ООН: офіц. сайт. – Режим доступу: <http://www.un.org/russian/sg/messages/2008/anticorruptionday.shtml>. – Заголовок з екрана.

ня, виявлення, вилучення та конфіскацію доходів від злочинної діяльності 1990 р., Міжамериканської конвенції про боротьбу з корупцією 1996 р., Міжнародного кодексу ООН про поведінку державних посадових осіб 1996 р., Конвенції Європейського Союзу про боротьбу з корупцією, що стосується посадових осіб Європейських співтовариств або посадових осіб держав — членів Європейського Союзу 1997 р., Конвенції Організації економічного співробітництва і розвитку по боротьбі з підкупом посадових осіб іноземних держав при проведенні міжнародних ділових операцій 1997 р., Конвенції Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію 1999 р., Конвенції Ради Європи про цивільно-правову відповідальність за корупцію 1999 р., Конвенції ООН про боротьбу з фінансуванням тероризму 1999 р., Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 р., Конвенції Африканського союзу про попередження корупції і боротьбу з нею 2003 р., Конвенції ООН проти корупції 2003 р. Вищезазвані документи свідчать про те, що питання боротьби з корупційною злочинністю протягом останніх десятиліть є предметом постійної й пильної уваги міжнародного співтовариства.

На виконання вимог міжнародних конвенцій, ратифікованих нашою державою, 11 червня 2009 р. Верховна Рада України прийняла Закон № 1508-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення»¹. З його прийняттям положення Конвенції ООН проти корупції (2003 р.) та Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (1999 р.), ратифіковані Україною 18 жовтня 2006 р.², впроваджуються в національне законодавство нашої держави і тим самим стають його невід'ємною частиною (ст. 9 Конституції України). Зазначеним законом було внесено відповідні зміни та доповнення до Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів та Кодексу України про адміністративні правопорушення. Прийняття цього закону яскраво засвідчило прагнення України наблизитись до вимог і стандартів міжнародного співтовариства у сфері запобігання та протидії корупції.

З прийняттям антикорупційних законів наша держава приєдналася до глобальних зусиль щодо зниження рівня корупції. Але для

¹ Відом. Верхов. Ради України. — 2009. — № 46. — Ст. 699.

² Там само. — 2006. — № 50. — Ст. 496, 497.

розробки ефективного антикорупційного законодавства, спрямованого на виконання вимог міжнародних конвенцій, законодавцю необхідно мати ясне розуміння міжнародних стандартів протидії корупції. Коли лідери різних країн ухвалили найважливіше рішення боротися з корупцією, виникла потреба в інструментах, які б надали можливість перетворити політичні рішення на практичні дії, а дії — в конкретні результати.

Відсутність такого розуміння призводить до того, що нове антикорупційне законодавство України визнається фахівцями недієвим, а його ефективне та несуперечливе застосування видається неможливим без додаткових і дуже суттєвих доопрацювань, виправлень та вдосконалень¹. Саме тому ретельне дослідження міжнародних стандартів протидії корупції та вироблення конкретних рекомендацій щодо їх втілення у національне законодавство нашої держави має стати наріжним каменем політики держави у сфері запобігання та протидії корупції. Зауважимо, що серед правових засобів забезпечення захисту прав громадян, суспільства та держави від корупційних правопорушень кримінально-правові засоби є одними з найбільш дієвих та ефективних.

У цьому сенсі кримінальне законодавство потребує певного вдосконалення. На думку В. І. Борисова, ці зміни викликані, по-перше, необхідністю системного законодавчого підходу до боротьби з корупцією, згідно з яким всі його ланки (адміністративні, цивільні, фінансові, трудові та кримінально-правові норми) узгоджені між собою; по-друге, потребами імплементації міжнародних конвенцій (угод, протоколів тощо), учасником яких є Україна; по-третє, необхідністю запозичення досвіду кримінально-правового вирішення боротьби із корупцією тих країн, де її рівень незначний і законодавство яких може слугувати певним чином взірцем вирішення проблеми².

¹ Див.: Тютюгін В. І. Новели кримінального законодавства щодо посилення відповідальності за корупційні злочини: вирішення проблеми чи проблеми для вирішення? / В. І. Тютюгін // Юрид. вісн. України. – 2009. – № 6. – С. 3.

² Борисов В. І. Корупція як чинник загрози національній безпеці / В. І. Борисов // Слухання у комітеті на тему: «Антикорупційна політика і практика: проблеми законодавчого забезпечення» / Ком. Верхов. Ради України з питань боротьби з організ. злочинністю і корупцією. – К. : СПД Москаленко О. М., 2009. – С. 60.

Під *антикорупційною політикою* ми розуміємо сукупність законодавчих, політичних, економічних, інформаційних, організаційних засобів, спрямованих на державне регулювання у сфері протидії корупції. Антикорупційна політика є однією зі складових кримінально-правової політики держави, що обумовлена сферою суспільних відносин, охоронюваних певною групою кримінально-правових норм. Така диференціація видається природною і саме в її межах формується кримінально-правова політика держави у сфері протидії корупції¹.

У кримінологічному аспекті основний зміст антикорупційної політики виявляється у протидії кримінально караним корупційним та іншим проявам (таким, що продукують корупцію або виступають її похідними наслідками) з обов'язковим використанням превентивних антикорупційних засобів, що мають міжгалузеву специфіку.

Можливості досягнення кримінологічно значущих результатів антикорупційної політики ми пов'язуємо з гармонізацією правотворчості і правозастосування у сфері протидії корупції, а також із розвитком антикорупційної правосвідомості в суспільстві.

Імплементация в національне законодавство норм міжнародних антикорупційних конвенцій у питаннях: а) врегулювання конфлікту інтересів на державній службі, б) декларування доходів державних службовців та їх родичів та в) відповідальності за корупційні правопорушення — на сьогодні відірвана від потреб практики запобігання корупції, має дефіцит правового забезпечення і не враховує рівень правосвідомості осіб, які застосовують відповідні норми. У сукупності це відбивається в недоліках правозастосування (практика запобігання корупції або відсутня, або її ефективність знаходиться на досить низькому рівні).

Прояви організованої корупції неоднорідні за змістом. У їх генезі беруть участь кримінологічно значущі ознаки підкупу та продажності службовців. Виходячи з такого розуміння, виділяються відповідні види організованої корупції. *Перший вид* утворюють злочини, що пов'язані з незаконним розпорядженням службовцями відповідними активами, які ввірені їм або знаходяться в їх віданні (бюджетні кошти, майно, пільги, держзамовлення). *Другий вид* складає діяль-

¹ Борисов В. І. Сучасна політика держави у сфері боротьби зі злочинністю та її кримінально-правовий напрямок / В. І. Борисов // Правова система України: історія, стан та перспективи : у 5 т. Т. 5. – Х. : Право, 2008. – С. 227.

ність організованих злочинних формувань (злочинних спільнот), які виступають замовниками (підбурювачами у вчиненні) відповідних корупційних правопорушень. Обидва види проявів організованої корупції можуть продукувати або, навпаки, виступати як предикатні щодо окремих злочинних проявів. Це насамперед злочинні діяння, пов'язані з недобросовісною конкуренцією, рейдерством, створенням «даху» бізнес-структурам, наркобізнесом тощо.

Протидія організованій корупції у правовій площині пов'язана з необхідністю вдосконалення:

- законодавства (скорочення сфери кримінально-правового імунітету, розширення застосування конфіскації майна як виду кримінального покарання за корупційні злочини);

- правозастосовної практики (виявлення не епізодичних, а системних проявів протиправних діянь, пов'язаних із корупційною діяльністю, активне вжиття оперативно-розшукових заходів щодо виявлення корупційних злочинів, реалізація принципу невідворотності покарання, виключення ліберальної практики призначення кримінального покарання особам, винним у вчиненні корупційних злочинів).

До основних понятійних категорій, що мають кримінологічне значення, належать: «корупційна практика» і «корупційні ризики», правова природа яких ще недостатньо вивчена вітчизняною кримінологічною наукою.

Під *корупційною практикою* ми розуміємо систему методів, способів і засобів створення сприятливих умов (зокрема, шляхом використання недоліків законодавства, підкупу службовців тощо) для вчинення корупційних діянь і забезпечення їх латентності.

У багатьох країнах світу перед тим, як розробляти та впроваджувати запобіжні заходи, проводиться оцінка ризиків стосовно того чи іншого виду злочинності, у тому числі й корупційної. У свою чергу, до *корупційних ризиків*, пов'язаних із державною службою, слід віднести імовірність виникнення корупційної поведінки, яка може бути викликана: недотриманням обов'язків, заборон і обмежень, встановлених для службовців у зв'язку з виконуваними ними обов'язками; реалізацією повноважень при здійсненні професійної діяльності службовця.

Існують певні корупційні ризики, які є невід'ємними від державної служби. Вони, на наш погляд, багато в чому зумовлені недоліками правового регулювання проходження державної служби і виявляються по-різному. *В одних випадках* ризики полягають у недотриманні встановлених законодавством заборон щодо проходження державної служби; *в інших* — у зв'язку з виконанням повноважень державними службовцями при здійсненні професійної діяльності.

Визначення змісту корупційних ризиків, пов'язаних із недотриманням встановлених законодавством заборон, слід знаходити в нормативно-правових вимогах, що висуваються до державних службовців. До них належать обов'язки, обмеження і заборони, пов'язані з проходженням цивільної служби, що спрямовані на запобігання незаконному використанню особою свого службового становища в цілях одержання незаконної вигоди у вигляді грошей, цінностей, іншого майна або послуг майнового чи немайнового характеру для себе або для третіх осіб тощо. Операційне визначення антикорупційного змісту обов'язків, обмежень і заборон, пов'язаних з проходженням державної служби, засноване на тлумаченні поняття корупції, яке наведене у згаданих вище антикорупційних конвенціях, ратифікованих нашою державою.

Зміст корупційних ризиків, пов'язаних із реалізацією державними службовцями повноважень, слід розглядати у площині їх професійної діяльності. Вважаємо, що корупційні ризики утворюються в результаті дій (бездіяльності) службовців, зокрема, такі ризики виникають під зовнішнім впливом. А тому актуальною вбачається проблема нейтралізації такого впливу.

Корупційні прояви часто зумовлені *конфліктом інтересів службовців*. Конфлікт інтересів існує в наступних, пов'язаних з проявами корупції, випадках: інвестування за рахунок бюджету тих комерційних структур, що поєднані з державними службовцями; необґрунтована і часто збиткова передача держмайна (послуг) в їх управління, участь в якому (як правило, опосередковано — через родичів або довірених осіб) беруть державні службовці. Усі ці дії набувають небезпечного характеру, призводять до комерціалізації державної служби, коли посада розглядається в першу чергу як можливість незаконного використання наданих законом службових (посадових)

повноважень в особистих (корпоративних) інтересах або з корисливих мотивів усупереч суспільним чи державним інтересам.

Протидія корупції (переважно в тих випадках, коли злочинні дії межують із незлочинними або з іншими правопорушеннями) вимагає широкого використання превентивних заходів, виражених в інституті врегулювання конфлікту інтересів, який на сьогоднішній день, на жаль, не діє.

Правовий інститут *врегулювання і вирішення конфлікту інтересів* на державній службі на сьогодні не виконує функції запобігання корупції. Підвищення ефективності даного інституту пов'язане з удосконаленням законодавства, в якому необхідно:

– визначити спеціальний порядок і умови передачі державними службовцями фінансових активів, якими вони володіють, в довірче управління уповноваженої державою організації;

– розширити антикорупційні вимоги щодо державних службовців;

– встановити спеціальні критерії відбору незалежних експертів у комісії із врегулювання і вирішення конфлікту інтересів, які дозволять мінімізувати необ'єктивність при ухваленні комісією рішень.

Залежно від сфери проявів корупційної злочинності можна виділити наступні види корупційних правопорушень. *Перший вид* включає діяння, що входять у масив так званої «блокомірцевої» злочинності, яка пов'язана з незаконним розпорядженням службовцями бюджетними коштами, власністю, державними замовленнями, пільгами, квотами тощо. Сторони, яка б займалася підкупом, в таких випадках може й не бути, але має місце торгівля повноваженнями та пов'язаними з ними можливостями з боку службовців. *Другий вид* проявів організованої корупції пов'язаний з діяльністю організованих злочинних угруповань (злочинних спільнот). Останні виступають замовниками дій тієї сторони, яка підкупує, що обумовлює самодетермінацію організованої корупції, котра виявляється в залученні до корупційних відносин широкого кола осіб. Окремо вирізняються такі види проявів некриміналізованої організованої корупції, які зазвичай засновані на підкупі, наприклад так зване надання «даху», під яким розуміється опіка підприємницьких структур від можливих домагань конкурентів, криміналітету, правоохоронних, державних контролюючих і перевірочних органів.

Організована корупція виявляється переважно в трьох взаємопов'язаних сферах: економічній, правоохоронній та політичній. Порядок пріоритетності визначений логікою розвитку організованої корупції. Отримані в результаті корупційних діянь незаконні доходи в економічній сфері легалізуються за допомогою підкупу представників правоохоронної сфери. Використання легалізованих доходів у політичній сфері також досягається за допомогою корупції (підкуп виборців, лобіювання інтересів у правотворчій сфері тощо). У цьому сенсі організована корупція набуває інституційного характеру.

Запобігання корупції з урахуванням міжнародних рекомендацій та найшвидшим упровадженням відповідних норм у національне законодавство є нагальною необхідністю, оскільки відповідає потребам більшості співгромадян, які потерпають від неї. З іншого боку, останні також мусять усвідомлювати свою відповідальність за апатію, потурання корупційним проявам, а подекуди й за прямий підкуп службовців. Універсальні міжнародні документи визначають шляхи розв'язання і цієї проблеми. Слід тільки активно впроваджувати вже давно апробовані механізми підвищення правосвідомості громадян.

Статья посвящена актуальным проблемам уголовно-правовой политики государства в сфере борьбы с коррупцией с учетом положений Закона Украины № 1508-VI «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины об ответственности за коррупционные правонарушения».

The article is devoted to the actual problems of the policy of the state in the field of fight against a corruption, taking into account the Law of Ukraine № 1508-VI «About making alteration in some legislative acts of Ukraine about responsibility for corruption delinquencies».

*Рекомендовано до опублікування на засіданні сектору дослідження проблем міжнародного співробітництва у сфері боротьби зі злочинністю ІВПЗ НАПрН України (протокол № 13 від 8 грудня 2010 р.).
Рецензент — кандидат юридичних наук
О. М. Лемешко.*