

УДК 342.951

**В. Я. Настюк**, доктор юридичних наук, професор, завідувач Лабораторії дослідження проблем запобігання та протидії корупції Науково-дослідного інституту вивчення проблем злочинності імені академіка В. В. Сташиса НАПрН України, м. Харків;

**В. В. Белевцева**, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, старший науковий співробітник Лабораторії дослідження проблем запобігання та протидії корупції Науково-дослідного інституту вивчення проблем злочинності імені академіка В. В. Сташиса НАПрН України, м. Харків

## ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ ЯК ОДИН ІЗ ЗАСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОЇ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

*Статтю присвячено дослідженню питань протидії корупційним явищам, що є одним із аспектів забезпечення ефективної антитерористичної діяльності. У роботі наведені причини прояву корупції та шляхи розбудови антикорупційної системи в Україні.*

**Ключові слова:** корупція, антитерористична діяльність, корумпованість, антикорупційна система.

Корупція є однією з найактуальніших соціальних проблем сучасності. Деякі дослідники взагалі вважають, що корупція стала основною політичною проблемою ХХІ ст. При будь-яких підходах і оцінках слід відмітити одне: корупція є проблемою, вирішення якої для багатьох держав є надзвичайно актуальною справою. Це повною мірою стосується й України, високий рівень корумпованості якої визнаний її політичним керівництвом, законодавчим органом, вітчизняними і зарубіжними аналітиками, відповідними міжнародними інституціями.

Корупція в сучасних умовах стала чинником, який реально загрожує національній безпеці і конституційному ладу України. Це явище негативно впливає на різні сторони суспільного життя – економіку, політику, управління, соціальну і правову сфери, суспільну свідомість, міжнародні відносини. Корумповані відносини все більше витісняють правові, етичні відносини між людьми, з аномалії поступово перетворюються на норму поведінки.

Що стосується антитерористичної діяльності, то необхідно відзначити про таке. Зі зростанням терористичної активності в Україні протягом останніх років перед науковцями у різних сферах суспільного життя постало завдання щодо об'єднання зусиль на протидію терористичній діяльності. Будь-який різновид діяльності виникає, розвивається та зникає за певними загальними характеристиками. Такі ознаки характерні й для терористичної діяльності, адже вона виникає, розвивається та зникає за правилами, що є характерними для будь-якого різновиду людської діяльності.

Удосконалення правового регулювання, безумовно, є базисом становлення ефективної антитерористичної діяльності, однак актуальні та позитивні зміни повинні доповнюватися дієвою системою забезпечення законності антитерористичної діяльності.

Як свідчить час, ці проблеми у сфері державного управління існують і дотепер. Таке становище речей створює підґрунтя для свавілля й корупції в органах влади, що призводить до негативних наслідків для національної безпеки, оскільки за таких явищ й має можливість укріплюватися та поширюватися злочинність. Виходячи з цього, на нашу думку, корупція слугує однією з причин розвитку терористичної діяльності в Україні.

У більшості випадків поширення терористичної діяльності стає можливим через порушення або допомогу співробітників різних державних органів у прикордонній, митній, кримінально-правовій та інших сферах, адже навіть незначне, з точки зору інспектора Державної автомобільної інспекції МВС України, порушення у вигляді отримання «штрафу на місці» за недотримання правил дорожнього руху може призвести до трагічних для держави наслідків, оскільки практично у всіх випадках, так чи інакше, окремих проміжок дистанції суб'єкти терористичної діяльності долають за до-

помогою автомобільного транспорту. Фактично схильність співробітників правоохоронних органів до корупційних відносин дозволяє безпосереднім виконавцям актів тероризму добиратися до місця призначення без суттєвих бар'єрів.

Окрім цього, можливість проявлення фактів корупції під час дії правового режиму району проведення антитерористичної операції створює додаткові негативні фактори неможливості досягнення максимально ефективних результатів проведення такої операції. Необхідно зазначити, що, на нашу думку, використання особового складу суб'єктів антитерористичної діяльності, що постійно працюють у звичайних умовах на території, де вводиться правовий режим району проведення антитерористичної операції, є недоцільним, оскільки представники органів державної влади постійно працюють на підвідомчій території, встановлюють певні зв'язки (родинні, дружні, ділові тощо) з населенням цієї території. У кризових ситуаціях, однією з яких є прояв терористичної діяльності, законодавством передбачені достатньо суттєві обмеження правового статусу осіб, які перебувають на території, де вводиться правовий режим району проведення антитерористичної операції. У зв'язку із цим, враховуючи неодмінні контакти населення з особами, які забезпечують режимні заходи, з високим ступенем ймовірності стає можливим індивідуальний підхід до суворого виконання службового обов'язку щодо забезпечення режимних обмежень.

Більшість вітчизняних та зарубіжних правознавців активно підтримують позицію щодо безпосередньої залежності між ефективністю заходів із протидії тероризму й розмірів фінансування цієї сфери. Як приклад можна навести думку О. Ф. Істоміна, В. О. Горбуліна, В. І. Зарубіна, що прийняття комплексу заходів щодо створення загальнодержавної системи протидії тероризму, яка включає в себе зміцнення державних органів, що беруть участь у попередженні й припиненні його проявів, поліпшення матеріально-технічної оснащеності й озброєння, впровадження додаткових соціальних пілг для співробітників і членів їх родин, посилення гарантій правової захищеності й особистої безпеки учасників антитерористичних операцій, включаючи свідків і потерпілих, особливо на

стадії розслідування й судового розгляду, – все це дозволить істотно обмежити тероризм і терористичну діяльність і стабілізувати обстановку в країні<sup>1</sup>.

Беручи до уваги досвід Російської Федерації, яка щороку витрачає мільярди доларів на фінансування ефективної роботи суб'єктів протидії тероризму й керівників «неблагополучних» у плані розвитку терористичної діяльності регіонів РФ, можна зробити висновок, що більшість цих коштів за допомогою різноманітних корупційних схем привласнюються вищевказаними суб'єктами та їх прибічниками. Частина із цих коштів, безумовно, витрачається на фінансування діяльності провідників тероризму задля змушення влади через суспільство витратити ще більше, аргументуючи це необхідністю тотальної протидії цьому негативному явищу. Саме цим пояснюється вчинення актів тероризму в таких місцях і таким способом, які можуть викликати найбільш суттєвий суспільний резонанс, та їх стабільна кількість. З урахуванням вищевикладеного можна стверджувати про відсутність прямого зв'язку між ефективністю протидії тероризму та обсягом її фінансування. Безумовно, ефективно протидіяти тероризму неможливо без відповідних ресурсів (людських, технічних, фінансових тощо), але перш за все необхідно зробити акцент на оптимізації структури органів влади, які задіяні у цій протидії, розробити чіткий механізм контролю за діяльністю та витратами як цих органів, так і безпосередніх керівників, а також членів їх родин та родичів. За відповідні порушення слід розробити жорстку систему покарань з обов'язковою конфіскацією майна.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що настав час для рішучих дій у подоланні корупції в органах влади. Це стане можливим тільки з використанням у повному обсязі комплексу засобів забезпечення законності задля наведення порядку в усіх сферах державного управління, що, безумовно, позитивно позначиться на зниженні рівня поширеності злочинних дій, зокрема, терористичної діяльності.

---

<sup>1</sup> Истомин А. Ф. Пути совершенствования норм Уголовного кодекса РФ как законодательной основы борьбы с терроризмом / А. Ф. Истомин, В. А. Горбулин, В. И. Зарубин // Журн. рос. права. – 2001. – № 1. – С. 14.

Як правильно відзначали М. Левін і Г. Старов, «корупція виявляється там, де є влада, тобто право ухвалювати рішення і розпоряджатися ресурсами. Це можуть бути бюджетні кошти, державні замовлення або пільги або, навпаки, – штрафи, заборони, ті або інші покарання. До владних ресурсів відносяться право дозволу або заборони, право ухвалити рішення або відхилити його. Не слід вважати, що йдеться тільки про державну владу. Посадовець у фірмі або громадській організації так само має владу і можливість розпоряджатися ресурсами. Це означає, що й тут є можливість для корупції»<sup>1</sup>. Із цієї точки зору інтерес представляє позиція експертів Всесвітнього банку, які вважають, що хвиля корупції накриває суспільство тоді, коли і державні чиновники, і приватні суб'єкти господарської діяльності дістають можливість збагачуватися без особливого ризику. Саме така ситуація складається в країнах із перехідною економікою. Традиційні форми контролю слабшають скоріше, ніж починають діяти нові правові обмеження. Крім того, держава, як і раніше, володіє величезним багатством – підприємствами, нерухомістю, природними ресурсами і зберігає за собою регулюючу функцію, навіть не дивлячись на легалізацію приватної власності, підприємництва і капіталу. Нечітко сформульовані правила, надмірне регулювання та усебічний контроль дають посадовцям виняткову владу, створюють широкі можливості для корупції і привласнення матеріальних цінностей, що належать суспільству. Нерозвиненість у деяких країнах громадського суспільства – політичних партій, громадських організацій, груп, що представляють різні інтереси, – означає, що така важлива сила, що врівноважує державну владу, практично відсутня<sup>2</sup>. Володіння адміністративною владою представляє широкі можливості для зловживання нею у формі протекціонізму, незаконного придбання різних соціальних благ і різного роду привілеїв, корупції тощо. Це впливає із самої сутності адміністративної влади, анонімності, що характеризується безособовістю, величезним впливом майже в усіх сферах суспільного життя, зрощенням з економічною владою, володінням інфор-

<sup>1</sup> Левин М. Что есть коррупция? / М. Левин, Г. Старов // Независ. газ. – 1997. – 2 окт. – С. 6.

<sup>2</sup> Отчет о мировом развитии. – США : Всемир. банк, 1996. – С. 133.

мацією щодо проблем, які стоять перед суспільством, арсеналом примусових засобів. Воно відбувається у формі зловживання при розподілі й перерозподілі ресурсів, використання каналів зв'язку між суб'єктами, що представляють «офіційну» державну економіку, і суб'єктами «нелегальної» приватної економіки, зневаги суб'єктами приватного капіталу морально-етичними й юридичними нормами суспільства, використання неліквідних фондів, системи перекупок, контрабанди, валютних операцій, ухилення від податків тощо. Не без допомоги відповідних чиновників приватний капітал активно використовував також лібералізацію цін, ваучерну приватизацію, махінації у банківській мережі.

Спокуса корупції особливо велика на тлі низької заробітної платні. Тому спонукальним мотивом значного числа чиновників залишатися на державній службі здебільшого є можливість зловживати своїм службовим становищем. Не дивлячись на заходи, що періодично вживаються щодо протидії та запобігання корупції, ризик, пов'язаний із посадовими правопорушеннями, не можна співставити з тими матеріальними перевагами, яких набуває чиновник у результаті своїх протиправних дій. Природно, зі збільшенням заробітної платні державних службовців корупція може певною мірою втратити свою привабливість і масштаби. Проте слід зазначити, що корупція та інші протиправні дії визначаються не лише величиною заробітної платні і страхом утратити її як основне джерело доходів у разі звільнення, а й усією системою економічних і соціальних гарантій, які має в своєму розпорядженні даний чиновник в даний час і на які розраховує при виході на пенсію. Інакше кажучи, економічний ризик чиновника повинен бути пов'язаний не лише з утратою стабільної заробітної платні, а й із ризиком втрати соціальних гарантій сьогодні та в майбутньому, тобто анулюванням (як це має місце у ФРН) тих внесків, які здійснює держава до всіляких (пенсійні, страхові та ін.) фондів. У результаті чиновник, звільнений із державної служби, знову виявляється на старті своєї трудової діяльності, тобто з нульовими показниками на своїх пенсійних, страхових та інших соціальних рахунках. У таких умовах отримувати неправомірну вигоду стає не лише сумнівним, а й економічно не вигідною справою. Дуже часто лобіювання економічних

інтересів спрямоване на діяльність законодавчих і виконавчих органів державної влади, причому найчастіше воно успішно реалізується в ухваленні необхідних законів, які служать вузькогруповим інтересам. Для цього існує багато причин.

По-перше, відсутній гранично прозорий механізм здійснення законодавчих, виконавчих і судових функцій.

По-друге, від вироблення проектів відповідних законів і рішень фактично відчужено громадськість і перш за все домінуючі сили ринкової економіки, якими є трудящі, мале підприємництво і споживачі в особі їх союзів і об'єднань. Інакше кажучи, коріння проблеми міститься у відсутності дієвого механізму взаємодії владних і громадських структур, відсутності демократичних інституційних форм узгодження інтересів, а отже, і зворотного зв'язку між всіма гілками державної влади і громадськими недержавними структурами.

Підводячи підсумок відносно причин виникнення корупції, виділимо основні з них: непомірне розростання бюрократичного апарату чиновників; криміналізація владних відносин (залежність влади від приватного капіталу); низький рівень заробітної платні держслужбовців; відсутність громадського контролю над діяльністю органів державної влади; недосконалість законодавства, що регулює відносини влади і капіталу. Сукупність цих причин призводить до значного розповсюдження корупції.

Останніми роками в Україні у сфері протидії корупції зроблено достатньо багато, а саме: прийнятий спеціальний антикорупційний закон і низка інших законодавчих актів антикорупційної спрямованості, на політичному рівні проголошений курс на посилення протидії цьому негативному явищу, впроваджено систематичне проведення на вищому рівні організаційних заходів за участю керівників правоохоронних та інших державних органів, присвячених питанням протидії корупції, і т. п.

Створення та функціонування ефективної системи боротьби з корупцією є атестатом кожної держави, яка намагається бути демократичною та правовою. Саме рівень протидії корупції передбачає відповідальність влади перед суспільством щодо окреслення функцій та завдань антикорупційної політики, визначення чисель-

ності, структури й основ функціонування спеціальних формувань і правоохоронних органів, а також їх всебічне фінансове, матеріально-технічне, кадрове та інше забезпечення.

Нині в Україні створено необхідну правову базу для здійснення системних антикорупційних заходів правоохоронними органами та іншими структурами. Насамперед це Конституція України та низка законодавчих актів антикорупційної спрямованості: закони України «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про державну службу», «Про Службу безпеки України», «Про міліцію», Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс України, Кримінальний процесуальний кодекс України, низка міжнародних конвенцій тощо.

Отже, існуючий нормативно-правовий фундамент в основному забезпечує досить чітку вертикаль відносин між вищими, центральними і місцевими органами публічної влади та іншими чинниками протидії корупції. Головною метою має бути попередження порушення конституційних прав і свобод людини і громадянина, захист їх законних інтересів разом зі створенням умов для прозорості функціонування установ публічної влади в усіх сферах суспільного життя.

Проте залишаються численні проблеми щодо вдосконалення структури та уточнення функцій суб'єктів антикорупційної системи, перш за все, Президента, парламенту, Уряду, судової влади і громадськості. Ключова роль у цій системі належить Верховній Раді України, яка забезпечує законодавче врегулювання діяльності усіх складових антикорупційної діяльності, особливо в контексті проведення реформи кримінальної юстиції.

Проблемним питанням залишається визначення та розмежування функцій насамперед СБУ, МВД та інших правоохоронних органів щодо проведення конкретних заходів протидії корупції.

Ще одна проблема – це організація парламентського контролю за діяльністю компетентних органів, закритий характер функціонування яких потребує впровадження відповідних механізмів спостереження та прийняття рішень. Йдеться передусім про органи, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність. Серед можливих варіантів удосконалення парламентського контролю у цій сфері –



створення у відповідному Комітеті Верховної Ради України підкомітету з необхідними контрольними повноваженнями.

Не знято з порядку денного і таке важливе питання, як гармонізація управлінських відносин у суспільстві з відновлення позитивного іміджу чиновників та удосконалення системи зв'язків із громадськістю з урахуванням європейських стандартів, зокрема, рекомендацій ПАРЕ.

Таким чином, виходячи із загальноєвропейських принципів формування антикорупційної системи, визначених у профільних міжнародних Конвенціях, можна запропонувати такі шляхи розбудови і підвищення відповідної системи в Україні:

- здійснити завершення формування системи державного управління у сфері протидії корупції, що передбачає прийняття нового Закону України «Про боротьбу з корупцією», в якому мають бути узгоджені функції, повноваження, відповідальність та контроль усіх її ланок, установа зворотного зв'язку з незалежними організаціями громадськості;

- посилити координаційні можливості Ради національної безпеки і оборони України із забезпеченням системності й комплексності розроблених нею управлінських рішень щодо боротьби з проявами корупції в органах публічної влади;

- забезпечити ефективну роботу Державної комісії з питань боротьби з корупцією з першочерговим визначенням концептуальних засад політичного управління в цій сфері. Зазначимо, що сьогодні відповідальні інституції ніяк не можуть прийти до кінцевого формату цієї комісії, але необхідність її роботи було підтверджено впродовж останніх років;

- здійснити чітке закріплення у законодавстві основних параметрів суб'єктів боротьби з корупцією відповідно до покладених на них функцій та завдань;

- розробити та упровадити в Державну програму боротьби з корупцією науково обґрунтовані критерії та методики політичної оцінки результатів усіх відповідних структур з урахуванням специфіки їх завдань;

- підвищити ефективність парламентського контролю, зокрема, за рахунок включення до практики роботи Верховної Ради України

питань розгляду і затвердження державних програм розбудови і розвитку суб'єктів боротьби з корупцією, що передбачає відповідальність за ефективність їх впровадження;

– закріпити у законодавстві періодичність звітності та персональної відповідальності вищих посадових осіб держави за якість і виконання рішень у сфері протидії корупції;

– відпрацювати механізми залучення до практики формування державної антикорупційної політики в умовах кризових явищ інститутів громадського суспільства, міжнародних аналітичних центрів і мас-медіа.

*Статья посвящена исследованию вопросов противодействия коррупционным явлениям, которые являются одним из аспектов обеспечения эффективной антитеррористической деятельности. В работе приводятся причины проявления коррупции и пути рестройки антикоррупционной системы в Украине.*

*The article is devoted to research of questions of counteraction to the corruptions phenomena which are one of aspects of providing of effective counterterrorist activity. The reasons of display corruptions and ways of alteration of the anticorruption system in Ukraine are given.*

*Рекомендовано до опублікування на засіданні Лабораторії дослідження проблем запобігання та протидії корупції НДІ ВПЗ імені академіка В. В. Сташиса НАПрН України (протокол № 3 від 9 вересня 2013 р.).*