

## ПРОБЛЕМИ БОРОТЬБИ ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ

*В. Борисов*, академік АПрН України,  
*О. Кальман*, професор НЮА України

### Громадянське суспільство та питання подолання корупції

Однією з найгостріших проблем українського суспільства в період соціально-економічних реформ і подальшої демократизації суспільного життя є корупція. Ситуація, що склалась у сфері боротьби з корупцією, потребує кардинальних змін. Це одне з ключових і пріоритетних завдань, яке стоїть зараз перед новою владою і вирішення якого потребує ефективного і надійного правового забезпечення в усіх галузях законодавства. Як зазначається в Програмі діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям», схваленої постановою Верховної Ради України від 4 лютого 2005 р., питання подолання корупції і недопущення виникнення умов для неї повинні стати предметом неухильної уваги уряду у побудові відносин держави, бізнесу і людини, а невідворотність виявлення зловживань та покарання має стати перпоною для корупційних проявів<sup>1</sup>.

Головною методологічною складовою вирішення цих завдань, на нашу думку, є подолання успадкованого з тоталітарного режиму, нині нерідко маскованого прагнення вирішити кримінологічні проблеми протидії корупції та іншим антисуспільним проявам силою лише карально-адміністративних заходів. Але, як свідчить досвід України та держав, в яких відзначається мінімальний рівень корупції (Фінляндія, Данія, Нова Зеландія та ін.), тільки застосування цих заходів є мало-ефективним.

Поширеність корупції, як показують численні наукові дослідження, зумовлюється трьома основними чинниками, а саме: суттєвими недоліками законодавчого регулювання, що надає широкі можливості для різноманітних маніпуляцій із законами, у тому числі антикорупційними, при їх застосуванні; певними недоліками в механізмах

<sup>1</sup> Див.: Урядовий кур'єр. — 2005. — 11 лют.

формування усіх гілок влади і державного апарату в цілому, що спостерігалось донедавна; наявністю стійкої корупційної установки на всіх рівнях службової діяльності, яка відтворюється при реалізації службовими особами своїх повноважень, а також правової анемії суспільства.

Фахівці, які досліджують проблеми корупції, визнають, що ефективність боротьби з нею залежить від чотирьох головних складових: 1) наявності належної правової бази антикорупційного спрямування; 2) ефективного і повного її застосування; 3) розвитку системи громадського контролю та формування антикорупційної громадської свідомості; 4) організаційно-управлінського забезпечення антикорупційної діяльності<sup>1</sup>. Причому всі ці складові можуть спрацювати лише у сукупності.

В Україні з середини 90-х років ХХ ст. розпочався активний процес нормативного та організаційного оформлення заходів боротьби з корупцією: 5 жовтня 1995 р. прийнято Закон України «Про боротьбу з корупцією», до якого постійно вносилися зміни і доповнення; прийнято низку додаткових законів, указів, інших нормативно-правових актів, концепцій, програм, спрямованих на боротьбу з корупцією; створено численні державні органи, безпосереднім завданням яких стала боротьба з корупцією. Але ці заходи не дали відчутних позитивних результатів. На жаль, така практика продовжується й дотепер<sup>2</sup>. Боротьба з корупцією була декларованою і реально не стала одним із національних пріоритетів у внутрішній політиці. Центр тяжіння боротьби був переміщений із кримінально караних діянь на адміністративні та дисциплінарні правопорушення. Аналіз нормативно-правових актів боротьби з корупцією дає змогу зробити висновок про те, що неефективність їх втілення в правозастосовну практику зумовлена невірно обраною ідеологією боротьби з цим антисоціальним явищем. Фактично була створена і реально діяла замкнута система боротьби з корупцією, при якій здійснювався контроль одних уповноважених державою осіб над іншими, «виллов» останніх мотивувався або відомчою конкуренцією, або політичним замовленням. Незважаючи на збільшення кількісних показників такої боротьби, найбільш небезпечні для національної безпеки корупційні діяння залишалися «прихованими» від громадянського суспільства.

<sup>1</sup> Див.: *Тацій В. Я., Борисов В. И.* Научное обеспечение путей противодействия коррупции в Украине // Громадська експертиза. Актуальні проблеми боротьби з корупцією в Україні. — К., 2004. — Вип. 4. — С. 44–48. *Кальман А. Г.* Предупредительные функции антикоррупционного законодательства // Там само. — С. 56–58.

<sup>2</sup> Див.: Закон України «Про внесення змін до деяких законів України» // Урядовий кур'єр. — 2005. — 5 квіт.

Специфіка протидії корупції та її подолання як системного явища потребує передусім нормативно-правового налагодження складної взаємоузгодженої системи запобіжних заходів, які мають бути розроблені різними галузями законодавства: цивільним, фінансовим, господарським, адміністративним та ін. Поряд із запобіжними заходами необхідне також вдосконалення і розширення системи кримінально-правових, цивільно-правових, адміністративних та фінансових санкцій. Крім того, ці заходи вимагають і активної діяльності, спрямованої на формування антикорупційної свідомості населення із залученням усіх важелів громадянського суспільства. Тільки такий комплексний підхід до боротьби з корупцією є найбільш доцільним і потребує всебічного подальшого розвитку. З метою попередження можливих корупційних ризиків у нормативно-правових актах необхідно терміново вирішити питання про проведення антикорупційної експертизи всіх законопроектів на предмет прогнозування таких ризиків у практиці їх застосування; розробити та затвердити Положення про порядок прийняття на службу, звільнення, ротачії державних службовців, типових регламентів роботи колегіальних органів; прийняти закони України «Про громадський контроль за державною діяльністю», «Про нормативно-правові акти», «Про кримінологічну експертизу», «Про основні засади запобігання та протидії корупції в Україні», «Про Кабінет Міністрів України», а також Кодекс державного службовця; провести ревізії та внести зміни до регулятивного законодавства у сфері господарської діяльності; привести національне антикорупційне законодавство у відповідність до міжнародних стандартів.

Слід зазначити, що за участю передусім науковців Академії правових наук України проекти багатьох запропонованих законів уже розроблені і надіслані до Верховної Ради України, але прийняття їх з різних причин гальмується. Так, проекти законів «Про нормативно-правові акти України» та «Про кримінологічну експертизу» було надіслано до Верховної Ради України ще у 2003 р., але й до нині вони не прийняті. Однією з причин цього становища, як слушно зауважив голова Комітету Верховної Ради з питань боротьби з організованою злочинністю та корупцією В. Стретович, є те, що такі закони можуть «скоротити сегмент корупційних дій»<sup>1</sup>, тому і відбуваються зволікання в їх прийнятті. Взагалі це стримує подальший поступальний розвиток нормотворчого процесу і формування ефективної національної антикорупційної правової системи.

<sup>1</sup> Голос України. – 2005. – 24 бер.

Результати соціологічних досліджень свідчать, що рівень антикорупційної свідомості громадян України вкрай низький<sup>1</sup>. А без його підвищення реальний вплив інституцій громадянського суспільства на корупцію буде неможливим. Ці інституції будуть позбавлені найголовнішого – соціальної бази високосвідомої підтримки антикорупційних заходів з боку громадян. Тому важливе значення має активне формування антикорупційної свідомості особистості, оскільки вона запускає механізм регуляції поведінки людей і є тим необхідним «фільтром», який включається до реалізації запобіжних заходів. І цей чинник необхідно всебічно враховувати при розробленні антикорупційної стратегії і тактики та формуванні антикорупційної культури суспільства.

Досвід багатьох країн показує, що активність громадян, зацікавлених у подоланні корупції, є головною передумовою виявлення корупційних правопорушень і ефективності антикорупційних заходів. Але ефективної системи впливу на ситуацію у сфері попередження та виявлення корупції з боку різних інституцій громадянського суспільства, зокрема неурядових організацій, до цього часу в Україні не створено. У численних нормативно-правових актах щодо боротьби з корупцією взагалі не закладено реальних правових механізмів, які б дозволяли громадським об'єднанням і окремим громадянам впливати на корупційні прояви правовими заходами. За повідомленнями засобів масової інформації, в Україні діє близько 200 неурядових організацій, які декларують свою антикорупційну спрямованість, але реальних важелів впливу на корупціогенну ситуацію вони фактично не мають. Статті у пресі, окремі заяви громадян, представників громадських організацій, проведення антикорупційних акцій, доведення інформації до вищестоящих органів, як показує практика, недостатньо ефективні. Отже, і ці заходи здійснюються, як правило, хаотично, безсистемно, а їх реальна віддача є мінімальною. У зв'язку з цим важливого значення набуває розвиток системи громадського контролю за антикорупційною діяльністю органів, на які безпосередньо покладено обов'язок боротьби з корупцією. Особливу роль у цьому процесі повинні відігравати політичні партії та об'єднання громадян, засоби масової інформації, представницькі органи влади та окремі громадяни. Форми і методи такої діяльності, а також запровадження обов'язкового реагування відповідних державних органів на повідомлення про факти корупційних діянь мають бути чітко визначені у законі. У законодавчому порядку необхідно також закріпити право громадських організацій на здійснення запитів до органів державної

<sup>1</sup> Див.: Корупція в Україні – 2004. Аналіз природи та причин проблеми. – К., 2004. – С. 92.

влади та отримувати в установленому порядку інформацію щодо їх діяльності по запобіганню та протидії корупції; проведення неофіційної (громадської) антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, рішень, програм; правову підтримку журналістських та громадських розслідувань та формування громадських судів; надання своїх висновків і пропозицій відповідним державним органам; участь у відкритих парламентських слуханнях з питань запобігання та протидії корупції; через суб'єктів права законодавчої ініціативи виступати з такими ініціативами у сфері запобігання корупції; розвиток інституту лобювання таких законів; гарантований державний захист осіб, які надають допомогу у протидії корупції.

Слід також зазначити, що українська «модель» протидії корупції запозичила достатній набір засобів щодо попередження корупції, випробуваних і добре відомих у світі. Разом з цим досвід показує, що ефективність стратегії боротьби з корупцією визначається не кількістю пропонованих заходів, а їх якістю, тобто здатністю реально впливати на ситуацію та змінювати її. І це головна проблема для України, яка повинна бути розв'язана перш за все у базовому Законі «Про основні засади запобігання та протидії корупції», який органічно поєднав би у собі заходи щодо попередження корупції, а також комплекс питань різних видів відповідальності за вчинення корупційних правопорушень з урахуванням їх тяжкості, суспільної небезпечності та встановлення більш зважених санкцій за них. У цьому Законі необхідно вирішити також питання щодо механізмів, способів і форм участі громадськості в реалізації антикорупційних заходів.

Що ж стосується впровадження міжнародного досвіду в антикорупційне законодавство України, то слід зазначити, що не всі вимоги антикорупційних конвенцій, стандартів і рекомендацій західних експертів можуть бути безпосередньо імплементовані в національне законодавство і знайти своє практичне застосування в Україні. Це стосується, наприклад, питання уведення кримінальної відповідальності юридичних осіб за корупційні правопорушення. Вітчизняна правова доктрина, як відомо, такий вид відповідальності юридичних осіб взагалі не сприймає, та й практично реалізувати таку ідею в сучасних умовах в нашій країні неможливо і недоцільно, оскільки принципи індивідуальної й винної відповідальності є важливими досягненнями людської цивілізації, від яких не варто відмовлятися, навіть враховуючи деякі міжнародно-правові рекомендації і багатий, але недостатньо однозначний зарубіжний досвід притягнення до кримінальної відповідальності юридичних осіб. За злочини кримінальну відповідальність мають нести конкретні фізичні службові особи, винні в їх

вчиненні. В іншому разі до кримінальної відповідальності притягуються рядові працівники, які аж ніяк не впливали на прийняття і реалізацію протизаконних рішень керівників юридичних осіб.

Останнім часом в Україні активно обговорюються питання про створення нового спеціального державного органу у сфері протидії корупції і злочинності — Національного бюро розслідувань (НБР). Президент створив робочу групу з розробки концепції створення і організації діяльності НБР, яка має внести главі держави відповідні пропозиції, у тому числі проекти нормативно-правових актів. Це дуже складне питання, вирішення якого має як своїх прихильників, так і противників<sup>1</sup>. Фактично тут йдеться про зміни концептуальних основ функціонування правоохоронної системи та її системне реформування. Однак концепцій таких змін ще не вироблено, а без цього таке відповідальне рішення прийняти не може. Те, що реформування правоохоронної системи є необхідним, ні в кого не викликає сумніву, але робити це треба зважено і науково обгрунтовано з широким залученням до цього процесу науковців і практиків.

Отже, головним стратегічним напрямком подолання корупції має стати створення антикорупційних правових механізмів з широким використанням важелів громадянського суспільства. Загалом, конкретні заходи щодо боротьби з корупцією повинні бути спрямовані на вдосконалення нормативно-правової бази з питань боротьби з корупцією; захист економічної, соціальної та інших сфер життєдіяльності суспільства; здійснення організаційних і практичних заходів щодо протидії корупційним проявам, залучення до розв'язання цих проблем політичного, культурного і матеріального потенціалу держави, органів державної влади, підприємств, установ, організацій та громадських об'єднань.

*Надійшла до редколегії 10.04.05*

**В. Голіна**, член-кореспондент АПрН України

## Судимість як соціально-правове явище: сутність, призначення, наслідки

Загальна частина Кримінального кодексу України містить спеціальний розділ XIII «Судимість», який складається з чотирьох статей.

<sup>1</sup> Див.: Мельник Н. «Попытка номер пять» не должна стать фальстартом // Зеркало недели. — 2005. — 9 апр.