



ВІСНИК

Луганський
державний університет
внутрішніх справ
імені Е.О. Дідоренка

СПЕЦІАЛЬНИЙ ВІПУСК

Частина 3

8'2010

ВІСНИК

Луганського державного університету
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка

ПРОБЛЕМИ
ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО ПРОТИДІЮ ВІДМИВАННЮ
ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ І КОРУПЦІЇ
(Донбаські правові читання)

Спеціальний випуск № 8

У трьох частинах

Частина 3

Луганськ
2010



* Науково-теоретичний журнал * Виходить щоквартально * Заснований 1997 року * Засновник і видавець: Луганський державний університет внутрішніх справ * Реєстраційне свідоцтво КВ № 15990-4462 ПР, видане Міністерством юстиції України 20.11.2009 р. * Включений до переліку фахових видань ВАК України з юридичних наук *

Редакційна колегія:

Комарницький В.М.	- канд. юрид. наук, доц. (головний редактор)
Козаченко І.П.	- д-р юрид. наук, проф. (заст. гол. редактора)
Розовський Б.Г.	- д-р юрид. наук, проф.
Бурбело О.А.	- д-р екон. наук, проф.
Віленська Е.В.	- д-р філос. наук, проф.
Замойський І.Є.	- д-р юрид. наук, проф.
Лазор Л.І.	- д-р юрид. наук, проф., член-кор. НАПрН України
Бобкова А.Г.	- д-р юрид. наук, проф.
Знаменський Г.Л.	- д-р юрид. наук, проф., член-кор. НАПрН України
Малишева Н.Р.	- д-р юрид. наук, проф., член-кор. НАПрН України
Мамутов В.К.	- д-р юрид. наук, проф., акад. НАН України
Сегай М.Я.	- д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України
Дудоров О.О.	- д-р юрид. наук, проф.
Атоян О.М.	- д-р юрид. наук, доц.
Федоренко В.Л.	- д-р юрид. наук, доц.
Левченко О.І.	- канд. юрид. наук, доц. (відповідальний редактор)
Сілюков В.О.	- канд. юрид. наук, доц.
Бірюков В.В.	- канд. юрид. наук, доц.
Беніцький А.С.	- канд. юрид. наук, доц.

Рекомендовано до друку вченою радою Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка (протокол № 11 від 25 червня 2010 року)

У даному спеціальному випуску публікуються аналітичні статті й тези доповідей вчених, котрі взяли участь у роботі міжнародної наукової конференції «Проблеми вдосконалення законодавства про протидію відмиванню злочинних доходів і корупції (Донбаські правові читання)», яка проходила в Луганському державному університеті внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка 15 травня 2009 року.

Статті публікуються в авторській редакції.

✉ Україна, 91493, Луганськ, сел. Ювілейне, вул. Генерала Дідоренка, 4.
Луганський державний університет внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка
☎ 35-11-57, 35-11-40, факс 93-50-77.

© Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка, 2010

К.К. Афанасьєв

доцент кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності
кандидат юридичних наук, доцент
*(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)*

АДМІНІСТРАТИВНІ РЕГЛАМЕНТИ З НАДАННЯ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ - ПЕРСПЕКТИВНИЙ НАПРЯМ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В СИСТЕМІ МВС УКРАЇНИ

Складний характер українського державотворення вимагає постійного доктринального моніторингу процесу впровадження заходів, що визначено Концепцією адміністративної реформи в Україні. Разом із тим, юридична наука, поки що незадовільно виконує функцію об'єктивного і незалежного спостерігача та експерта відносно процесів адміністративного реформування. Аналізуючи недоліки й непослідовність реалізації положень Концепції, В.Б. Авер'янов зазначає, що перед українською правовою наукою гостро постають завдання розширити та поглибити фундаментальні дослідження низки проблем організації, функціонування та правового регулювання виконавчої влади, реформування її інститутів. До таких проблемних питань віднесено: надання управлінських послуг; законність і контроль у державному управлінні; дисципліна й відповідальність у державному апараті; гарантії прав і свобод людини у сфері виконавчої влади; прозорість і відкритість роботи державного апарату, його підконтрольність інститутам

громадянського суспільства¹.

У рамках здійснення нашою державою євроінтеграційної політики адміністративне право як фундаментальна галузь, що є опорою, стрижнем усього публічного права, повинне створювати правові засади щодо неухильного виконання норм Конституції України й поточного законодавства стосовно прав громадян та їх об'єднань, забезпечувати надійну адміністративну охорону й сприяти належній реалізації прав і свобод людини і громадянина в нашій країні. У нових умовах життя українського суспільства, оновлення змісту державного управління, реформування системи органів державної виконавчої влади важливим завданням науки адміністративного права є подальше вдосконалення регулювання адміністративних процедур, які закріплюють загальний порядок позитивної діяльності органів публічної адміністрації між собою, з іншими учасникам управлінської діяльності, а головне – з громадянами.

Практично всі наукові дослідження, які присвячено проблемам адміністративних процедур, нерозривно пов'язані з аналізом поняття й змісту адміністративно-процесуальної діяльності або інституту адміністративного процесу в адміністративному праві. Це логічно через те, що головною ознакою поняття державного управління є виконавчо-розпорядча діяльність компетентних державних органів, яка відбувається у встановленому законом порядку і формах.

Різні аспекти складових адміністративного процесу досліджували чимало вітчизняних науковців: Александрова Н.В., Андрійко О.Ф., Бандурка О.М., Бевзенко В.М., Бородін І.Л., Бринцев В.Д., Гуржій Т.О., Картузова І.О., Колшаков В.К., Комзюк А.Т., Крупчан О.Д., Кубко Є.В., Кузьменко О.В., Недбайло О.П., Німченко В.І., Мельник Р.С., Перепелюк В.Г., Рижков Г.В., Селіванов А.О., Стахурський М.Ф., Стефанюк В.С.,

¹ Авер'янов В. Адміністративна реформа і правова наука // Право України. - 2002. - № 3. - С. 20-23.

Тищенко М.М., Ткач Г.Й., Угриновська О.І., Шкарупа В.К., Шербак С.В., Янюк Н.В. та багато інших.

Одним з актуальних напрямів сучасних досліджень (але водночас і достатньо дискусійним) є інститут надання державних послуг. Питання правового регулювання діяльності органів публічної влади, пов'язаної з наданням управлінських послуг, обговорювались під час роботи чисельних наукових конференцій, а проблемам удосконалення такої діяльності присвячено роботи таких вчених, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, І.П. Голосніченко, І.Б. Колушко, Є.В. Курінний, Г.М. Писаренко, В.П. Тимошук та інших. У даній статті розглядаються окремі питання стосовно ролі адміністративних процедур й запровадження адміністративних регламентів діяльності органів публічної влади з надання державних послуг приватним особам як чинника протидії корупції в Україні.

Актуальність закріплення у правовій системі нормативних положень, що визначатимуть прозорі, зрозумілі, а головне зручні для громадян правила роботи представників органів влади, підтримує більшість науковців. Так, як вважає С.Д. Князева, на відміну від традиційного адміністративного процесу, який має юрисдикційну спрямованість, адміністративні процедури гарантуватимуть громадян від зловживання владою шляхом встановлення на рівні закону єдиних прозорих правил, що визначають порядок здійснення повноважень органами та посадовими особами державного апарату. Такими правилами повинна бути регламентована діяльність адміністрації щодо розгляду звернень громадян, прийняття адміністративно-правових актів, здійснення розпорядчих дій з реалізації заборон, дозволів, приписів, контрольних, наглядових, координаційних, реєстраційних, ліцензійних та інших функцій управління. За сутністю вказані процедури відіграватимуть стримуючу, обмежувальну роль у процесі реалізації органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, іншими владними структурами наданих повноважень, виклю-

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО ПРОТИДІЮ ВІДМИВАННЮ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ І КОРУПЦІЇ
(Донбаські правові читання)

чаючи їх можливості маніпулювання своїм статусом, зводячи до мінімуму необґрунтований адміністративний розсуд, обмежуючи надмірну свободу публічних органів і посадових осіб у визначенні припустимого режиму власної управлінської діяльності¹.

Основними елементами юридичного оформлення адміністративних процедур, які повинні бути закріплені на законодавчому рівні, на погляд вчених, є: а) правила (критерії) визначення легального (правомірного) порядку реалізації матеріально-компетенційних норм адміністративного права; б) типовий "набір" юридичних дій та актів, які здійснюються й приймаються суб'єктами компетенції; в) стадії діяльності суб'єктів компетенції та пов'язаних з ними інших суб'єктів управлінської діяльності, послідовність здійснення юридичних дій та їх зв'язок; г) тимчасова характеристика здійснюваних органами і посадовими особами управлінських операцій (строки, тривалість, періодичність). При цьому підкреслено, що існують різні способи закріплення адміністративних процедур: закон, регламент, правила, положення, розпорядок, угода².

На погляд Д. Галлігана, загальною метою адміністративних процедур є створення упорядкованого метода здійснення адміністративної справи. Зокрема, наголошується, що хоча процесуальні закони найчастіше уявляються технічними й такими, що не викликають реального інтересу, але порядок і системний підхід до здійснення адміністративної справи – це важливі цінності самі по собі, бо вони вносять свій внесок у ефективну, економну й своєчасну реалізацію конституційних законів, а також забезпечують засоби, за допомогою яких сторони мають можливість розпочати дії щодо отримання ліцен-

¹ Див.: Князев С.Д. Принципы административного права Российской Федерации: отраслевой формат и юридическое значение // Государство и право. – 2003. – № 10. – С. 44.

² Див.: Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. – 2002. – № 4. – С. 4-6.

зій, дозволів і пільг. Крім того важливим завданням цих процедур є створення інструменту, за допомогою якого загальні цінності адміністративного права втілюються в практичне адміністрування. Такі цінності (справедливість, безпристрасність, рівність, відкритість і прозорість, підзвітність і дотримання встановлених термінів) впливають з більш глибоких ідей щодо того, як адміністративне правління повинно здійснюватися у сучасному демократичному суспільстві, й особливо до того, як адміністрація повинна поводитися з особами і групами осіб¹.

Слід зазначити, що практика встановлення процедур щодо використання правових форм управлінської діяльності та її нормативне врегулювання має певні позитивні результати. Як приклад важливої ролі процедури в питаннях ефективності законотворчого процесу можна навести положення, що закріплені у Регламенті Верховної Ради України, котрий чітко висвітлює порядок проведення першого, другого і третього обговорення законопроектів; положення ст.ст. 33-40 глави 3 "Судові виклики і повідомлення" Кодексу адміністративного судочинства України, які ретельно регламентують порядок надсилання і вручення повістки, час її вручення, наслідки відмови від одержання повістки та виняткові засоби судових викликів і повідомлень, тощо². Але стосовно надання державних управлінських послуг, на наш погляд, робота щодо їх процедурного забезпечення потребує суттєвого покращення, особливо з урахуванням впровадження адміністративних процедур, що будуть задовольняти інтереси різних верств населення.

Досліджуючи сутність державних повноважень щодо організації суспільного життя громадян, вчені акцентують, що сьогодні обов'язком держави має стати надання людині дер-

¹ Див.: Галлиган Д., Полянський В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. - М.: Юристъ, 2002. - С. 275-277.

² Див.: Кодекс адміністративного судочинства України. - Х.: ТОВ "Одіссей", 2005. - С. 19-23.

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО ПРОТИДІЮ ВІДМИВАННЮ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ І КОРУПЦІЇ
(Донбаські правові читання)

жавних послуг. Підкреслюється, що державний апарат повинен взяти на себе зобов'язання надання послуг громадянам лише в тих сферах взаємин, де без надання послуг саме державою останні не можуть обходитись, бо інший суб'єкт суспільних відносин не може або не бажає виконувати дану роботу. До таких сфер віднесено забезпечення державної безпеки, територіальної цілісності держави, громадської безпеки, судової юрисдикції тощо¹.

Як відомо, у вирішенні завдань по забезпеченню громадського порядку провідну роль відіграють органи внутрішніх справ (далі – ОВС), які згідно до чинного законодавства наділені також повноваженнями з надання значної кількості державних послуг у сфері громадського порядку та громадської безпеки. На думку вчених, державна послуга у сфері охорони громадського порядку – це діяльність ОВС, що виражається у здійсненні дій і (чи) прийняття рішень, які зумовлюють виникнення, зміну або припинення правовідносин, чи виникнення документованої інформації (документа), у зв'язку зі зверненням фізичної особи чи організації з метою реалізації їхніх прав, законних інтересів або виконання покладених на них нормативними правовими актами обов'язків у сфері громадського порядку².

Вагома частина вказаних послуг надається у сфері дозвільної та паспортної системи, сфері безпеки дорожнього руху, а рамках міграційних процесів, які останнім часом набули значного поширення. При цьому оплатний характер більшості державних послуг створює умови для вчинення корупційних діянь уповноваженими працівниками ОВС. Про це свід-

¹ Див.: Голосніченко Д. Державні повноваження та повноваження держави: делегування у процесі державотворення й у міжнародних відносинах // Право України. – 2008. – № 9. – С. 32.

² Див.: Методика розроблення адміністративних регламентів із надання державних послуг органами та підрозділами внутрішніх справ: методика / І.П. Голосніченко, О.Г. Циганов, І.В. Бойко / за заг. ред. Т.О. Проценка. – К.: ДП "Друкарня МВС України, 2009. – С. 6.

чать численні критичні публікації в засобах масової інформації та скарги громадян.

Адже на практиці дотепер непоодинокими є випадки, коли посадові особи ОВС, посилаючись на службову зайнятість або вимоги відомчих нормативних актів, затримують видачу громадянину чи організації дозволу, вимагають від них надання довідок чи інших документів, не передбачених положеннями законів. В окремих випадках ці дії пов'язані не тільки з низьким професійним рівнем працівника ОВС, незадовільною організацією роботи ОВС, але й мотивами посадовця отримати від громадянина чи юридичної особи певні матеріальні блага. Згідно чинного законодавства такі дії можуть кваліфікуватися як службові злочини, або як корупційні діяння.

З урахуванням тематики статті доцільно звернутися до положень Закону України "Про боротьбу з корупцією"¹ (далі - Закон), якими визначається сутність корупційних діянь. До останніх віднесено: незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, у тому числі прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх фактичної (дійсної) вартості; одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством (ст. 1). Розділ 2 Закону містить норми, які спрямовані на попередження корупції. Так, державному службовцю або іншій особі, уповноваженій на виконання функцій держави, заборонено: сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності, а так

¹ Про боротьбу з корупцією: Закон України від 5 жовтня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1995. - № 34. - Ст. 266.

само в отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів чи пільг з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг; відмовляти фізичним та юридичним особам в інформації, надання якої передбачено правовими актами, умисно затримувати її, надавати недостовірну чи неповну інформацію (відповідно пп. "а" і "г" ч. 1 ст. 5).

Державний службовець, який є посадовою особою, не має також права надавати незаконні переваги фізичним або юридичним особам під час підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи рішень (п. "г" ч. 2 ст. 5).

За порушення вказаних вимог Законом встановлено відповідальність за корупційні діяння (розділ 3 Закону). Однак адміністративні процедури, пов'язані з притягненням порушників до відповідальності (ст. 12), на наш погляд, потребують додаткової регламентації.

Іншим ефективним засобом протидії корупційним діянням під час надання державних послуг у сфері громадського порядку вважаємо розробку та прийняття адміністративних регламентів щодо основних видів таких послуг.

Ураховуючи, що державна послуга уявляє собою складну за структурою форму управлінської діяльності, пов'язану не лише з прийняттям управлінського рішення, але й із створенням зручних організаційних та юридичних умов громадянам і юридичним особам для реалізації їхніх прав на отримання відповідних дозволів, ліцензій, свідоцтв про реєстрацію тощо, виникає об'єктивна необхідність у чіткому нормативному врегулюванні означеної діяльності.

Загалом, якщо ми сьогодні говоримо про зміну формату відносин громадянин – держава, то треба визнати, що поширення демократичних перетворень, підвищення самостійності суб'єктів адміністративного права, які не мають владних повноважень, можливі за умов досконалої організаційної діяльності, створення чітко визначених процедур, правил поведінки державних службовців у стосунках з громадянами. При

цьому треба враховувати, що поряд з управлінським началом адміністративного права певною мірою підвищується роль його публічно-сервісної складової.

Вважаємо, що ці завдання найкращим чином вирішуватиме розроблення, затвердження та впровадження адміністративних регламентів із надання державних послуг у сфері громадського порядку. Останній є нормативно-правовим актом, що приймається компетентним органом державної влади та визначає:

- терміни і послідовність дій органу (служби) МВС;
- порядок взаємодії між цими органами і підрозділами та посадовими особами;
- порядок взаємодії з іншими органами виконавчої влади й організаціями;
- порядок оскарження дій (бездіяльності) та рішень органу внутрішніх справ (або його підрозділу, установи, посадових осіб), що здійснювалися чи приймалися в ході надання відповідних державних послуг.

Наведена структура регламенту свідчить про те, що даний нормативний акт має встановлювати різноманітні адміністративні процедури, яких повинен дотримуватися орган влади під час надання державної послуги. А загалом адміністративна процедура визначається вченими як послідовність урегульованих нормами адміністративного права управлінських дій органу виконавчої влади під час надання державної послуги¹.

Важливим кроком у вирішенні проблем вдосконалення адміністративних процедур стала розробка проекту Адміністративно-процедурного кодексу України. Але, на жаль, цей Кодекс визначає процедури відносно незначної групи адміністративних проваджень. На наш погляд, більш повне врегулю-

¹ Див.: Методика розроблення адміністративних регламентів із надання державних послуг органами та підрозділами внутрішніх справ: методика / І.П. Голосніченко, О.Г. Циганов, І.В. Бойко / за заг. ред. Т.О. Проценка. - К.: ДП "Друкарня МВС України", 2009. - С. 6.

вання організаційної складової управлінської діяльності, яка буде адекватною сучасним умовам, забезпечить прийняття Закону України "Про адміністративні процедури", положення якого визначатимуть не лише дефініцію "адміністративна процедура", але й увесь правовий механізм здійснення адміністративних процедур. У даному законі також бачиться необхідним закріпити питання щодо розроблення й прийняття органами публічної влади адміністративних регламентів, які слід визнати перспективним напрямом діяльності ОВС, у тому числі пов'язаної з протидією корупції в системі МВС України.

В.М. Бевзенко

начальник кафедри
адміністративного права та адміністративної діяльності,
кандидат юридичних наук, доцент
*(Херсонський юридичний інститут
Харківського національного університету внутрішніх справ)*

СУБ'ЄКТИ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ: ОЗНАКИ, СУТНІСТЬ ТА ВИДИ

Конституційна гарантія судового захисту законних прав і свобод людини і громадянина (ст. 8, 55 Конституції України) отримала подальший розвиток у нормах Закону України "Про судоустрій України" та КАС України. Зокрема ст. 2 КАС України закріплено, що завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Однак оскільки поняття "суб'єкт владних повноважень"

вперше закріплене КАС України, не отримало належного і вичерпного обґрунтування адміністративно-правовою наукою чи національним законодавством, то відповідного розкриття потребують сутність цього поняття та характерні ознаки таких суб'єктів. Аргументація змісту поняття "суб'єкт владних повноважень" дозволить уникнути плутанини при визначенні конкретного позивача чи відповідача.

Принципово важливим для правильного розкриття поняття "суб'єкт владних повноважень" є виявлення характерних ознак цих суб'єктів та закономірностей їх функціонування. Важливо відзначити, що конкретна фізична або юридична особа набуває статусу суб'єкта владних повноважень – учасника адміністративного судочинства лише за наявності певних юридичних та фактичних обставин.

По-перше, відповідний суб'єкт обов'язково має бути наділений певним обсягом державно-владних (управлінських) повноважень, які він здійснює виключно способом та у формах, визначеними чинним законодавством. По-друге, ці повноваження реалізуються у зв'язку із необхідністю сприяння здійсненню та захисту законних прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб, практичним виконанням завдань та функцій держави, положень Конституції, законів та підзаконних нормативно-правових актів України. По-третє, така реалізація відбувається у суспільних відносинах, участь у яких приймає значне коло суб'єктів права, відмінних за своїм статусом, організаційною структурою та метою діяльності. По-четверте, державно-владні (управлінські) повноваження мають реалізовуватися уповноваженим суб'єктом не у будь-яких суспільних відносинах, а лише у тих, які за своїм змістом є спірними.

Отже, необхідною ознакою суб'єкта владних повноважень є здійснення цим суб'єктом функцій публічного управління або ж повноважень публічно-правового характеру, при цьому ці функції (повноваження) мають здійснюватися суб'єктом саме у тих правовідносинах, у яких виник спір. У випадку, якщо суб'єкт (у тому числі орган державної влади, орган місце-

вого самоврядування, їхня посадова чи службова особа) у спірних правовідносинах не здійснює вказаних владних управлінських функцій (щодо іншого суб'єкта, який є учасником спору), то такий суб'єкт не знаходиться "при здійсненні управлінських функцій" та, відповідно, не має встановлених нормами КАС України необхідних ознак суб'єкта владних повноважень¹.

Крім здійснення управлінських функцій суб'єктам владних повноважень притаманна також ціла низка інших специфічних ознак. Як правило, суб'єкт владних повноважень характеризується, по-перше, належністю до конкретного державного або громадського інституту та, по-друге, певною внутрішньою організацією. Тому у структурі суб'єктів владних повноважень можуть утворюватися підрозділи, взаємопов'язані між собою загальною метою та конкретними завданнями відповідного суб'єкта. У свою чергу, суб'єкти владних повноважень, які належать до різних державних або громадських систем перебувають у організаційно-правових відносинах із іншими органами цих систем, взаємодіють та реалізують у правовідносинах із ними закріплені чинним законодавством власні повноваження. Отже, як бачимо, суб'єкти владних повноважень перебувають як у внутрішніх так і зовнішніх правовідносинах, здійснюючи відповідні повноваження.

Крім того, суб'єктів владних повноважень, як це визнається у правничій літературі², характеризують такі ознаки: 1) формуються державою або безпосередньо народом (наприклад,

¹ Щодо застосування господарськими судами України положень процесуального законодавства стосовно розмежування компетенції між спеціалізованими адміністративними і господарськими судами: Інформаційний лист Верховного Суду України від 26 грудня 2005 року № 3.2.-2005 // Вісник господарського судочинства. - 2006. - № 2. - С. 124-126.

² Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: Монографія. - Х., 2005. - С. 81, 82; Скакун О.Ф. Теорія державства і права (енциклопедический курс): Учебник. Перевод с украинского. - Харьков, 2007. - С. 145-156; Соловйова О.М. Організаційно-правові засади формування і діяльності відділів та управлінь місцевої державної адміністрації: Монографія. - Х., 2006. - С. 13-14, 33.

вибори до парламенту) у відповідності із законом та функціонують на його основі; 2) передбачені Конституцією або законами України завдання та функції цих суб'єктів здійснюються від імені держави або певної верстви суспільства; 3) державно-владні повноваження здійснюються через: а) видання нормативних та індивідуальних актів; б) здійснення контролю за точним і неухильним виконанням вимог, передбачених цими актами; в) забезпечення та захист цих вимог від порушень шляхом застосування заходів виховання, переконання, стимулювання, державного примусу - у разі необхідності; 4) утворені із службовців, які обіймають посади. За основу побудови апарату органів виконавчої влади та місцевого самоврядування береться система утворюючих їх посад, співвідношення яких може змінюватися залежно від соціальної ролі суб'єкта владних повноважень; 5) як правило, суб'єкт владних повноважень має відповідне матеріальне забезпечення - майно, що знаходиться в оперативному управлінні, власний рахунок у банку, відповідне джерело фінансування; 6) суб'єкт владних повноважень має чітко визначений територіальний масштаб діяльності, систему службової підпорядкованості, у його межах запроваджено сувору службову дисципліну.

Узагальнення поняття "суб'єкт владних повноважень", закріпленого п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС України, аналіз функціонуєчої нині в Україні системи органів державної влади дозволяють зробити висновок, що таким суб'єктом слід вважати: 1) Президента України (ст. 102 Конституції України); 2) орган законодавчої влади - Верховна Рада України (ст. 75 Конституції України); 3) органи виконавчої влади - Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади (ст.ст. 113, 118 Конституції України, Закони України "Про Кабінет Міністрів України", "Про місцеві державні адміністрації"); 4) органи судової влади - Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції (ст. 124 Конституції України, Закони України "Про Конституційний Суд України", "Про судоустрій України");

5) Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим (ст. 139 Конституції України, Закон України "Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим"); 6) прокуратуру України (ст. 121 Конституції України, Закон України "Про прокуратуру"); 7) інші державні органи – наприклад, Вища рада юстиції (Закон "Про Вищу раду юстиції"); 8) органи влади Автономної Республіки Крим – Верховна Рада, Рада Міністрів (ст. 136 Конституції України); 9) органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські, районні, обласні ради (ст. 140 Конституції України, Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні"); 10) посадову чи службову особу зазначених вище органів; 11) інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій, наприклад, будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення, громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону (ст. 140 Конституції України, Закони України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону").

Виходячи із правозастосовної практики органів державної влади, обґрунтованим також видається визнання в якості суб'єкта владних повноважень і колективних осіб, які не наділені статусом юридичної особи, однак вправі здійснювати деякі владні функції, тією чи іншою мірою наділені нормами адміністративного права певними правами і обов'язками: до радчі або колегіальні органи органів влади (колегії, ради), структурні підрозділи державних і недержавних органів, підприємств, установ, організацій, деякі інші громадські утворення (на кшталт загальних зборів громадян за місцем проживання)¹.

Наведений перелік суб'єктів владних повноважень та нор-

¹Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч. у двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). - К., 2004. - С. 191.

мативно-правових актів, який урегулює їх діяльність дозволяють зробити певні висновки. По-перше, поряд із безпосереднім народовладдям і місцевим самоврядуванням чинна Конституція України закріплює якісно нову систему державної влади, не властиву попередній Конституції України і відповідно державі та суспільству в цілому. Замість вертикальної, ієрархічної системи влади, подібно до радянської Конституція України передбачила горизонтальну систему організації державної влади, яка ґрунтується на її поділі на законодавчу, виконавчу і судову, закріпила декілька принципово нових інститутів державної влади – Президента України, Конституційний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Вища рада юстиції, місцеві державні адміністрації та інші органи державної влади, істотно змінила статус більшості органів державної влади, насамперед їх функції і повноваження, передбачила нові гарантії функціонування органів державної влади та конституційно-правову відповідальність органів державної влади за свою діяльність¹.

По-друге, викладений перелік суб'єктів владних повноважень є досить значним, що лише ускладнює визначення конкретного суб'єкта в якості однієї із сторін адміністративного процесу. Доступність правосуддя, зокрема у адміністративних справах, має забезпечуватися простотою та зрозумілістю процесуального законодавства, однак доволі неоднозначний та широкий зміст поняття "суб'єкт владних повноважень", на нашу думку, перешкоджає здійсненню принципу доступності правосуддя, робить ускладненою чи навіть неможливою реалізацію пересічними громадянами судового захисту власних законних прав, свобод та інтересів. Не сприяє однозначному розумінню поняття "суб'єкт владних повноважень" віднесення до його змісту терміну "посадова чи службова особа" (п. 7 ч. 1

¹ Органи державної влади України / За ред. В.Ф. Погорілка: Монографія. – К., 2002. – С. 5.

ст. 3 КАС України).

У сучасній правничій літературі¹ поняття "посадова особа" та "службова особа" тлумачаться науковцями неоднозначно і дотепер єдиного підходу щодо розмежування цих категорій не вироблено. Посадова особа правомочна скеровувати управлінський процес для найбільш повного і швидкого досягнення встановленої мети і брати участь у зовнішньо-правових відносинах. Вона організовує інших працівників на здійснення покладених на них завдань. Таким чином, посадові особи, з одного боку, становлять окрему групу службовців, а з іншого боку, – беруть безпосередню участь у підборі, розміщенні й управлінні службовими кадрами.

Посадова особа завжди наділена організаційно-розпорядчими повноваженнями, що надає їй можливість визначати завдання та напрями діяльності організаційної структури, шляхом прийняття управлінських рішень і організовувати інших осіб на їх виконання.

Отже, посадова особа є суб'єктом, наділеним певними виконавчо-розпорядчими повноваженнями, що забезпечує здійснення управлінських функцій відповідного органу. Виконуючи свої повноваження, посадова особа одночасно реалізує компетенцію цього органу і здійснює управління людьми, впливаючи на їх поведінку за допомогою юридично-владних дій.

Термін службова особа є ширшим за своїм змістом і визначається характером службової діяльності особи. Основним критерієм розмежування зазначених понять є характер владних повноважень, якими наділяються ці особи. Усі службові особи є представниками так званої адміністративної влади, а тому їх дії породжують юридичні наслідки для фізичних і

¹ Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар / За ред. С.В. Ківалова, О.І. Харитонові / Ківалов С.В., Харитонова О.І., Пасенюк О.М., Аракелян М.Р. та ін. – Х., 2005. – С. 28-30; Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 2002. – С. 399-408; 18

юридичних осіб, які не перебувають з ними в службово-правових відносинах. Службові особи також наділені правом застосовувати заходи адміністративного примусу до учасників правовідносин, які порушують нормативно встановлені правила поведінки. Як зазначалося в юридичній літературі, саме функції представника адміністративної влади наділяють правомочністю вчиняти дії, які мають юридичне значення, і встановлюють, змінюють чи припиняють права й обов'язки інших осіб.

Слушна думка про те, що службова особа – учасник адміністративно-правових відносин, на відміну від посадової особи, яка є учасником службово-трудова відносин.

По-третє, первісно правовий статус деяких суб'єктів владних повноважень у адміністративному судочинстві закріплений: а) у Конституції України; б) у законах та підзаконних актах України. Отже цей статус урегульований нормами матеріального та процесуального права. Наприклад, згідно зі ст. 39 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" Кабінет Міністрів України може бути позивачем та відповідачем у судах загальної юрисдикції, інтереси якого у судах загальної юрисдикції представляє Міністерство юстиції України, якщо інше не передбачено законами або актами Кабінету Міністрів України. Але якщо адміністративний процесуальний статус деяких суб'єктів владних повноважень (Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади; посадова чи службова особа зазначених вище органів) певним чином регламентується одночасно і матеріальними, і процесуальними нормативно-правовими актами, то статус інших суб'єктів (Верховна Рада України, Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції, посадова чи службова особа цих та інших органів) – безпосередньо визначений лише КАС України.

Узагальнюючи положення КАС України (Глава 5 Розділ II), які закріплюють статус учасників адміністративного процесу можемо зробити висновок, що серед цих учасників суб'єкти владних повноважень утворюють дві групи осіб, які

беруть участь у справі: 1) з метою захисту власних прав, свобод та інтересів (сторони – позивач та відповідач; треті особи) (ст. 47 КАС України); 2) з метою захисту прав, свобод та інтересів інших осіб (представники сторін і третіх осіб, органи та особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб у суді) (ст.ст. 56, 60 КАС України).

Отже суб'єкти владних повноважень у адміністративному судочинстві наділені певним обсягом адміністративної процесуальної правосудності та дієздатності, які у сукупності дозволяють цим суб'єктам набувати та реалізовувати різні процесуальні статуси. Виходячи із цього, суб'єкти владних повноважень можуть приймати участь в адміністративному судочинстві у таких формах: 1) в якості сторони, 2) в якості третьої особи, 3) в якості особи, якій законом надано право захищати у суді права, свободи та інтереси інших осіб.

Практичне значення для з'ясування ролі та місця суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві, особливостей реалізації їх адміністративного процесуального статусу, відіграє класифікація цих суб'єктів на види, здійснення якої можливе на підставі різних критеріїв.

Так, враховуючи суспільно-державне призначення суб'єктів владних повноважень, в їх системі слід розрізняти органи державної влади, інші державні утворення (державні підприємства, установи, організації), органи місцевого самоврядування, громадськість.

У залежності від виконуваних функцій та завдань держави, суб'єкти владних повноважень класифікуються на органи законодавчої влади, органи виконавчої влади та органи судової влади (ст. 6 Конституції України). У відповідності із нормами Конституції України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України (ст. 75); до органів виконавчої влади належать Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади та місцеві органи виконавчої влади (ст.ст. 113, 117, 118); носієм судової влади в Украї-

ні є система загальних судів та Конституційний суд України (ст. 124). Особливе місце в системі органів державної влади України посідає прокуратура (ст. 121). У системі поділу державної влади діюча в Україні прокуратура – інститут, який підсилює механізм стримувань та противаг, виступає органом державного нагляду за дотриманням законів. Органи прокуратури виконують особливі, властиві тільки їм функції і ні за своїм генезисом, ні за характером повноважень не належать до органів жодної гілки влади, тим більше не є жодній із них підпорядкованою¹.

Проте закріплені чинним законодавством інші органи державної влади не зовсім відповідають конституційним нормам, котрі визначають систему органів державної влади. Так, зокрема, Законом України "Про Представника Президента України" (ст.ст. 1, 2) визначено, що Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим є державним органом, утвореним відповідно до Конституції України з метою сприяння виконанню в Автономній Республіці Крим повноважень, покладених на Президента України. Представництво утворюється Президентом України і безпосередньо йому підпорядковується. Але до жодного із органів державної влади, загаданих у ст. 6 Основного Закону України, Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим не віднесено і лише ст. 139 визначено, що в Автономній Республіці Крим діє Представництво Президента України, статус якого визначається законом України.

Суттєве значення для розуміння сутності суб'єкта владних повноважень має з'ясування поняття "владні управлінські функції". Саме через невизначеність змісту цього поняття чимало ускладнень виникає у суддів під час визначення підвідомчості того чи іншого правового спору. Отже "владний" слід розуміти

¹ Органи державної влади України / За ред. В.Ф. Погорілка: Монографія. - К., 2002. - С. 349-350.

як такий, що належить офіційній владі, залежить від неї. Владною слід вважати функцію, якщо вона: 1) здійснюється суб'єктом відповідно до наданих повноважень задля виконання покладених на державу та її органи завдань, 2) є обов'язковою усім кому адресується, 3) забезпечується примусовою силою держави. Так владними можна вважати дії регулювальника дорожнього руху, дії члена громадського формування, який доставляє правопорушника до міліції, засідання Кабінету Міністрів України тощо. Функції – основні напрями діяльності того чи іншого суб'єкта публічного управління. У теорії управління та адміністративному праві функціями управління є – прогнозування, планування, організації, контроль, облік, координація. Управління – організаційно-розпорядча, виконавча, нормотворча діяльність органів державної влади, об'єднань громадян (у випадках передбачених законом), яка здійснюється з метою впливу на певні суспільні відносини, процеси, окремих індивідів. Отже, про владні управлінські функції можна буде говорити, якщо вони: 1) здійснюються у відповідності із положеннями чинного законодавства й спрямовані на його виконання, 2) є основними напрямом діяльності відповідного органу, яка ґрунтується на примусовій силі, 3) у формах та методами, передбаченими законодавством здійснюють вплив на той чи інший суспільно-державний об'єкт. Наприклад, п. 11 ст. 10 Закону України "Про державну податкову службу в Україні" передбачено, що до функцій державних податкових інспекцій належить звернення в суди з позовами до підприємств, установ, організацій та громадян про визнання угод недійсними і стягнення в доход держави коштів, одержаних ними за такими угодами, а в інших випадках – коштів, одержаних без установлених законом підстав, а також про стягнення заборгованості перед бюджетом і державними цільовими фондами за рахунок їх майна. Отже, виходячи зі змісту п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС України та п. 11 ст. 10 Закону України "Про державну податкову службу в Україні" державна

податкова інспекція як орган державної влади, який, звертаючись із відповідним судовим позовом, здійснює владні управлінські функції, виступає суб'єктом владних повноважень¹.

А.В. Бережної

доцент кафедри
адміністративного права та адміністративної діяльності
кандидат юридичних наук, доцент
*(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)*

УДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ З ІНШИМИ СУБ'ЄКТАМИ БОРЬБИ З КОРУПЦІЄЮ

Поширення корупції, хабарництва в органах державної влади, зрощення бізнесу і політики, організованої злочинної діяльності на сучасному етапі є основними реальними та потенційними загрозами національній безпеці України, стабільності в суспільстві².

В Україні корупція є однією з проблем, які потребують невідкладного розв'язання. Вона становить значну загрозу демократії, реалізації принципу верховенства права, соціальному прогресу, національній безпеці, становленню громадянського суспільства. Тому створення дієвої системи запобігання корупції, розроблення комплексних заходів для протидії цьому явищу, виявлення та подолання її соціальних передумов і нас-

¹ Про деякі питання практики застосування адміністративними судами норм Кодексу адміністративного судочинства України та інших нормативно-правових актів: Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 25 липня 2007 року № 09.1-22/688 // Адвокат Бухгалтера. – 2007. – № 26 (9).

² Закон України "Про основи національної безпеки України" від 19.06.2003 р. № 964-IV.

лідків є одним з пріоритетів держави¹.

Проблема подолання корупції в Україні вже втратила суто юридичний аспект і перетворилася в найсерйознішу політичну проблему, нерозв'язання і загострення якої визначають міжнародне становище нашої держави та її політичний імідж у світі. Останнім часом у світових засобах масової інформації, заявах і виступах відомих політичних і громадських діячів світу, у документах різного роду міжнародних організацій Україна все частіше згадується як одна з найкорумпованіших держав світу².

Актуальність вивчення проблеми взаємодії національних суб'єктів боротьби з корупцією обумовлюється такими аспектами: по-перше, поширення корупції на сучасному етапі є основними реальними та потенційними загрозами національній безпеці України, стабільності в суспільстві; по-друге, проблема подолання корупції в Україні вже втратила суто юридичний аспект і перетворилася в найсерйознішу політичну проблему, нерозв'язання і загострення якої визначають міжнародне становище нашої держави та її політичний імідж у світі; по-третє, вона характеризується низьким рівнем наукового дослідження.

Серед деяких факторів, які ускладнюють виявлення корупційних проявів правоохоронними органами, що були визначені на парламентських слуханнях щодо стану боротьби з корупцією в Україні, слід зазначити наступні: недостатня співпраця правоохоронних органів з населенням, зокрема щодо проведення заходів з інформування, встановлення інформаційного зв'язку з населенням; неефективність комплексних операцій, спрямованих на виявлення корупційних проявів; відсутність органу, до компетенції якого належало б вироб-

¹ Концепція подолання корупції в Україні "На шляху до доброчесності": Схвалено Указом Президента України від 11 вересня 2006 року № 742/2006.

² Постанова ВР "Про підсумки парламентських слухань щодо стану боротьби з корупцією в Україні" із змінами, внесеними згідно з Постановою ВР № 2772-III від 15.11.2001.

лення єдиної антикорупційної політики на основі аналізу корупційних ризиків¹.

Мета статті є удосконалення взаємодії органів внутрішніх справ з іншими суб'єктами боротьби з корупцією.

На підставі аналізу чинного антикорупційного законодавства, статистичних даних та досвіду інших країн пропонуємо розглянути окремі питання взаємодії органів внутрішніх справ у сфері боротьбу з корупцією.

Проведене узагальнення змісту наукових публікацій щодо питань боротьби з корупцією свідчить, що проблемам взаємодії правоохоронних органів у боротьбі з правопорушеннями приділялась увага у працях В.Б. Аверьянова, О.М. Бандурки, І.І. Басецького, В.Т. Білоуса, І.П. Голосніченка, В.М. Гарашука, М.І. Мельника, А.В. Загорного, Г.Г. Зуйкова, М.В. Корнієнка, О.М. Потебенька, В.М. Плішкіна, О.В. Терешука, Г.А. Туманова, В.О. Шамрая, В.М. Шванкова та ін.

Останнім часом окремі проблеми взаємодії міліції з іншими суб'єктами боротьби з корупцією активно досліджуються у працях О.М. Бандурки, В.Л. Грохольського, В.К. Колпакова, О.В. Джафарової, Д.Г. Заброди, С.С. Рогульського, О.М. Терских, Є.М. Іщука та інших науковців, а також практичних працівників правоохоронних органів.

Осмислення теоретико-емпіричної бази досліджуваної проблеми дає підстави стверджувати, що теорія організації взаємодії правоохоронних органів, особливо у галузі боротьби з корупцією, ще недостатньо розроблена, потребує вдосконалення правового регулювання взаємодії у цій сфері та практики його здійснення.

Взаємодія – одна з основних філософських категорій, яка відображає "процес взаємного впливу тіл одне на одного шляхом переносу матерії та руху, універсальна форма зміни стану

¹ Постанова ВР "Про підсумки парламентських слухань щодо стану боротьби з корупцією в Україні" із змінами, внесеними згідно з Постановою ВР № 2772-III від 15.11.2001.

тіл"¹.

О.М. Бандурка та О.В. Джафарова підкреслюють, що взаємодія – це спільна участь та зв'язок працівників, підрозділів, організацій в процесі трудової діяльності, що виникає на підставі розподілу функцій, повноважень, взаємних².

Як зазначає В.І. Московець аналіз визначень взаємодії, що використовуються в теорії й практиці управління ОВС, дає можливість виділити такі її ознаки:

- діяльність;
- присутність декількох (не менше двох) суб'єктів взаємодії;
- узгодженість заходів щодо мети, місця, часу, методів;
- спрямованість функціонування взаємодіючих суб'єктів;
- наявність нормативної (правової) бази взаємодії;
- положення, яке займають суб'єкти взаємодії в ієрархії системи;
- зміст завдань, що вирішуються суб'єктами взаємодії³.

На наш погляд, слід погодитись з цілком обґрунтованим і найбільш повним є визначення, яке зроблено Д.Г. Забродою, який вважає що під організацією взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією можна розуміти управлінську діяльність, спрямовану на прийняття рішення про необхідність такої взаємодії та забезпечення його практичної реалізації з метою виконання поставлених перед цими органами завдань у галузі боротьби з корупцією⁴.

Реалізація на практиці розроблених пропозицій щодо взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією, дозволить значно підвищити ефективність протистояння її проявам, скоротити

¹ Философский словарь /Под ред. И.Т. Фролова.- 5-е изд. - М.: Политиздат, 1986. - 590 с.

² О.М. Бандурка, О.В. Джафарова. Міліція і населення: Теорія і досвід партнерства: Монографія. - Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. - 199 с.

³ Московець В.І. Взаємодія населення з міліцією: стан та шляхи удосконалення: Дис. ... канд. юрид. наук. - Х., 2001.

⁴ Заброта Д.Г., Колпаков В.К. Адміністративно-правові проблеми взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією: Монографія. - Д.: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2007. - 176 с.

витрати матеріальних ресурсів, сил та часу при реалізації відповідних державних та міжнародних антикорупційних програм.

Відсутність у більшості міністерств, інших центральних органів виконавчої влади управлінських структур, окремих підрозділів або спеціально виділених працівників, на яких покладаються обов'язки організації роботи щодо запобігання корупційним діянням та іншим посадовим правопорушенням, надає особливого значення налагодженню чіткої взаємодії між органами, які спеціально створені для боротьби з корупцією, та іншими органами, на які згідно з законодавством покладаються обов'язки оперативного, технічного, інформаційного та іншого забезпечення діяльності щодо боротьби з корупцією¹.

Як зазначає Д.Г. Заброда, враховуючи відсутність у державі самостійного органу по боротьбі з корупцією і необхідність розмежування боротьби з організованою злочинністю від боротьби з корупцією постає нагальна необхідність внесення змін до законів України "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю" і "Про боротьбу з корупцією" щодо взаємодії державних органів у галузі боротьби з корупцією. Ці зміни повинні стосуватися законодавчого закріплення розмежування компетенції суб'єктів боротьби з корупцією, повноважень спеціальних підрозділів по боротьбі з корупцією, залучення до боротьби з корупцією громадських об'єднань та громадян тощо. Вирішення питань щодо нормативного закріплення та створення структур, які здатні ефективно протистояти поширенню корупції в нашій країні актуально кореспондується з реалізацією адміністративно-правової реформи та реформи адміністративного права у сфері вдос-

¹ Заброда Д.Г. Взаємодія національних суб'єктів боротьби з корупцією // Збірник наукових праць Харківського Центру по вивченню організованої злочинності спільно з Американським Університетом у Вашингтоні. Випуск п'ятий. – Харків: Харківський Центр по вивченню організованої злочинності спільно з Американським Університетом у Вашингтоні, 2002. – 336 с.

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО ПРОТИДІЮ ВІДМИВАННЮ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ І КОРУПЦІЇ
(Донбаські правові читання)

коналення державного будівництва¹.

На сьогодні, на жаль, рівень підготовки з юридичних дисциплін не тільки випускників спеціалізованих вищих навчальних закладів системи МВС України, але й певної частини практичних працівників органів внутрішніх справ, які мають практичний досвід більше 5 років, залишає бажати кращого.

Зрозуміло, що рішення даної проблеми вимагає комплексних професійно-підготовчих, виховних, дисциплінарних і інших цілеспрямованих зусиль відповідних відомств. Потрібно відкрито визнати, що проблема боротьби з корупцією є загальнодержавною проблемою, а не однієї правоохоронної системи.

Як слушно зазначає А.М. Визир, у даному контексті особливо актуальним стає питання про вивчення проблеми реального партнерства в боротьбі з корупцією таких основних суб'єктів, як органи влади, включаючи всі правоохоронні органи, підприємницькі структури, суспільні інститути, незалежні засоби масової інформації і суспільство в цілому. Очевидно, що боротьба з корупцією повинна зайняти найважливіше місце в загальній державній політиці².

Протидія корупції неможлива без належної організації взаємодії зусиль усіх структур суспільства, залучених до боротьби з нею. Серед яких основне місце посідають суб'єкти боротьби з корупцією, адже саме на них покладено обов'язки щодо виявлення, припинення та розкриття корупційних правопорушень, здійснення упереджуючого впливу на соціальні передумови корупції, усунення причин, що її породжують, та умов, що їй сприяють. Такі заходи мають спиратись на ґрунтовну наукову базу, наявний практичний досвід, а також до-

¹ Заброта Д.Г.: вказ. праця.

² Визир А.М. Борьба с коррупцией в Украине требует нового системно-комплексного подхода // Проблемы вдосконалення оперативно-розшукової діяльності органів антрішніх справ у напрямку боротьби з організованою злочинністю. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ. Спеціальний випуск № 2 Частина I. - 2007. - № 2. - С. 45-48.

свід боротьби з корупцією інших держав.

І, головне, на що неодноразово звертали увагу науковці та працівники правоохоронних органів, потрібно визнати, що самим вирішальним фактором у боротьбі з корупцією є політична воля держави, інакше більшість запропонованих заходів протидії у цій сфері будуть носити декларативний характер.

Б.М. Білицький

слухач магістратури

*(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)*

УДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ТА ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

В Україні корупція є однією з проблем, які потребують невідкладного розв'язання. Вона становить значну загрозу демократії, реалізації принципу верховенства права, соціальному прогресу, національній безпеці, становленню громадянського суспільства. Тому створення дієвої системи запобігання корупції, розроблення комплексних заходів для протидії цьому явищу, виявлення та подолання її соціальних передумов і наслідків є одним із пріоритетів держави¹.

Недостатня співпраця органів внутрішніх справ з населенням, зокрема, щодо проведення заходів з інформування, встановлення інформаційного зв'язку з аселенням та неготовність самого населення співпрацювати з правоохоронними органами негативно впливають на виявлення корупційних проявів правоохоронними органами, ефективність їх діяльності у цій сфері.

Правове та організаційне забезпечення взаємодії органів

¹ Концепція подолання корупції в Україні "На шляху до доброчесності": Затв. Указом Президента України від 11 вересня 2006 року // Офіц. вісник України. - 2006. - № 37. - Ст. 2540.

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО ПРОТИДІЮ ВІДМИВАННЮ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ І КОРУПЦІЇ
(Донбаські правові читання)

внутрішніх справ та громадських організацій стосовно підвищення ефективності механізму протидії корупції є однією з найгостріших та найактуальніших проблем, від вирішення якої залежить і ефективність всіх напрямків боротьби з цим явищем.

Мета цієї статті є розроблення та обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства, що регулює здійснення взаємодії органів внутрішніх справ та громадських організацій у протидії корупції.

Проведене нами узагальнення змісту наукових публікацій щодо питань боротьби з корупцією свідчить, що проблемам взаємодії правоохоронних органів у боротьбі з правопорушеннями приділялась увага у працях В.Б. Аверьянова, О.М. Бандурки, І.І. Басецького, В.Т. Білоуса, І.П. Голосніченка, В.М. Гарашука, А.В. Загорного, Г.Г. Зуйкова, В.М. Плішкіна, В.М. Капнуліна, В.О. Малюткіна, К.В. Наумкіна, В.Ф. Статкуса, Г.А. Туманова, В.О. Шамрая, В.М. Шванкова та ін.

Останнім часом окремі проблеми партнерства міліції і населення активно досліджуються О.М. Бандуркою, В.К. Колпаковим, Д.Г. Забродою, О.В. Джафаровою, О.М. Терських та іншими науковцями, а також практичними працівниками органів внутрішніх справ.

Осмислення нами теоретико-емпіричної бази досліджуваної проблеми дає підстави стверджувати, що теорія організації взаємодії правоохоронних органів, особливо у галузі боротьби з корупцією, ще недостатньо розроблена, потребує вдосконалення правового регулювання взаємодії у цій сфері та практики його здійснення.

Ефективність діяльності ОВС значною мірою залежить від тісної співпраці їх працівників з громадськими організаціями. Все це в свою чергу виступає головним недоліком українського антикорупційного законодавства.

На основі наукових досліджень і багатьох практичних експериментів останнім часом було доведено, що для успішної боротьби зі злочинністю та охороні громадського порядку мі-

ліції України необхідно посилити підтримку з боку суспільства. Крім того, встановлено, що міліція може досягти значних успіхів у боротьбі зі злочинністю лише у тому разі, коли буде створено атмосферу партнерства між нею й населенням¹.

Взаємодія - одна з основних філософських категорій, яка відображає "процес взаємного впливу тіл одне на одного шляхом переносу матерії та руху, універсальна форма зміни стану тіл"².

У сучасній психології взаємодія розглядається як "дії індивідів, спрямовані одна до одної"³. Жуковська Ж.О. підкреслює, що взаємодія є видом безпосереднього або опосередкованого, зовнішнього чи внутрішнього відношення, зв'язку⁴. Як зазначає Московець В.І. аналіз визначень взаємодії, що використовуються в теорії й практиці управління ОВС, дає можливість виділити такі її ознаки:

- діяльність;
- присутність декількох (не менше двох) суб'єктів взаємодії;
- узгодженість заходів щодо мети, місця, часу, методів;
- спрямованість функціонування взаємодіючих суб'єктів;
- наявність нормативної (правової) бази взаємодії;
- положення, яке займають суб'єкти взаємодії в ієрархії системи;
- зміст завдань, що вирішуються суб'єктами взаємодії⁵.

Терських О.М. вважає, що взаємодію можна визначити як, такий стан взаємозв'язків між органами внутрішніх справ і громадськістю, в якому вони здійснюють взаємний вплив один

¹ О.М. Бандурка, О.В. Джафарова. Міліція і населення: Теорія і досвід партнерства: Монографія. - Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. - 199 с. - С. 126.

² Философский словарь /Под ред. И.Т. Фролова. - 5-е изд. - М.: Политиздат, 1986. - 590 с. - С. 65.

³ Столяренко Л.Д. Основы психологии. - Ростов/н/Д, 1999. - С. 448.

⁴ Жуковська Ж.О. Залучення населення до співробітництва з міліцією // Вісник Одес. ін-ту внутр. справ. - Одеса, 2000. - № 1. - С. 22-24.

⁵ Московець В.І. Взаємодія населення з міліцією: стан та шляхи удосконалення: Дис. ... канд. юрид. наук. - Х., 2001. - С. 49-50.

на одного і на відповідну сферу діяльності з метою підвищення ефективності охорони громадського порядку і боротьби з правопорушенням¹.

Бандурка О.М. та Джафарова О.В., підкреслюють, що взаємодія – це спільна участь та зв'язок працівників, підрозділів, організацій в процесі трудової діяльності, що виникає на підставі розподілу функцій, повноважень, взаємних обов'язків².

На наш погляд, цілком обгрунтованим і найбільш повним є визначення взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією, яке зроблено Забродою Д.Г. – це врегульована переважно адміністративно-правовими нормами, погоджена за метою, часом і місцем діяльність суб'єктів боротьби з корупцією, при якій вони справляють взаємний вплив один на одного і на суспільні відносини, опосередковані існуванням корупції, з метою розв'язання загальних завдань боротьби з нею шляхом найбільш доцільного поєднання засобів і методів, властивих цим суб'єктам. Чітке визначення поняття "взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією" дозволить з'ясувати механізм її виявлення, визначити принципи її здійснення, провести класифікацію її видів, окреслити нормативне поле її регулювання, а також дати практичні рекомендації щодо її вдосконалення³.

Досвід багатьох країн також свідчить, що активність гро-

¹ Терських О.М. Взаємодія між міліцією та населенням у сфері охорони громадського порядку: визначення поняття // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. Актуальні проблеми вдосконалення кримінального та адміністративно-деліктного законодавства. Спеціальний випуск № 6. У двох частинах. Частина 2.– Луганськ. – 2008. – С. 153-161.

² О.М. Бандурка, О.В. Джафарова. Міліція і населення: Теорія і досвід партнерства: Монографія. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 199 с. – С. 68.

³ Заброта Д.Г. Взаємодія національних суб'єктів боротьби з корупцією // Збірник наукових праць Харківського Центру по вивченню організованої злочинності спільно з Американським Університетом у Вашингтоні. Випуск п'ятий. – Харків: Харківський Центр по вивченню організованої злочинності спільно з Американським Університетом у Вашингтоні, 2002. – С. 131.

мадян, зацікавлених у подоланні корупції, є головною передумовою виявлення корупційних правопорушень і ефективності антикорупційних заходів. Але ефективної системи впливу на ситуацію пов'язану перед усім з попередженням та виявленням корупції з боку різних інституцій громадського суспільства, зокрема неурядових організацій, до цього часу в Україні не створено. У чисельних нормативно-правових актах щодо боротьби з корупцією взагалі не закладені реальні правові механізми, які б дозволяли громадським об'єднанням і окремим громадянам правовими заходами впливати на корупційні прояви. Ми бачимо, що громадські організації, які декларують свою антикорупційну спрямованість, не мають реальних важелів впливу на виявлення та попередження корупційних правопорушень.

Як правильно зазначають Заброра Д.Г. та Колпаков В.К. самостійним напрямком взаємодії є профілактика корупції. Тому треба звернути увагу на те, що незважаючи на ґрунтовні дослідження проблем профілактики правопорушень в цілому, саме цій напрямком ще недостатньо вивчений в адміністративно-правовій науці¹.

Не вирішують остаточно усі проблеми профілактики та взаємодії з громадськими організаціями й нормативно-правові акти антикорупційного спрямування. Це, насамперед, відповідні положення Закону України "Про боротьбу з корупцією", Концепція подолання корупції в Україні "На шляху до доброчесності", Закону України "Про міліцію", Закону України "Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону" тощо, якими визначено систему заходів щодо запобігання корупційним проявам та поболання причин й умов, які сприяють корупції.

Як підкреслюють Заброра Д.Г. та Колпаков В.К. у Законах,

¹ Заброра Д.Г., Колпаков В.К. Адміністративно-правові проблеми взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією: Монографія. - Д.: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2007. - 176 с. - С. 67.

що визначатимуть основи профілактики правопорушень та протидії корупції, чільне місце повинні займати норми, що регулюють загальну та індивідуальну профілактику корупційної поведінки і питання спільної діяльності суб'єктів боротьби з корупцією з іншими органами держави та недержавними утвореннями щодо попередження правопорушень¹.

Серед конкретних заходів удосконалення взаємодії ОВС та громадських організацій у протидії корупції вважаємо за необхідне прийняття Закону України "Про профілактику злочинів". Цей закон повинен вирішити комплекс проблем і законодавчо закріпити:

- 1) участь громадян в охороні громадського порядку, порядків утворення і членство в громадських формуваннях, їх структуру та повноваження;
- 2) права й обов'язки членів громадських формувань, форми і методи їх діяльності;
- 3) заходи соціального та правового захисту членів громадських формувань з охорони громадського порядку;
- 4) використання засобів масової інформації в профілактиці злочинів і правопорушень.

В цьому контексті можна зробити висновок, що назріла необхідність прийняття Закону України "Про профілактику злочинів", який би вирішив комплекс проблем і законодавчо закріпив: основи державної політики щодо профілактики правопорушень; участь громадян в громадських формуваннях; права й обов'язки членів громадських формувань; форми і методи їх діяльності; заходи соціального та правового захисту членів громадських формувань з охорони громадського порядку.

Вирішення цих питань позитивно позначилося б на діяльності всіх громадських формувань з охорони громадського порядку, а також тих що займаються профілактикою корупції.

¹ Заброта Д.Г., Колпаков В.К.: вказана праця. – С. 67.

М.М. Бойчук
слухач магістратури
(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)

РЕЖИМ ПАСПОРТНОЇ СИСТЕМИ ЯК ЗАСІБ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Основний вектор розвитку України в сучасному світі спрямований на створення демократичного суспільства, здатного забезпечити кожному громадянину реалізацію його здібностей і задоволення його життєвих потреб, але супроводжується рядом негативних тенденцій, що загрожують функціонуванню державного механізму. Серед деструктивних явищ, які потребують комплексної протидії з боку суспільства, значне місце посідає корупція. Виникнувши на тлі дисфункції влади, вона безжалісно руйнує демократичні підвалини суспільства, перероджує державний апарат, порушує принцип рівності громадян і юридичних осіб перед законом, каталізує організовану злочинність та завдає нищівного удару інтеграційним процесам у світі¹.

Незважаючи на активізацію роботи правоохоронних органів України щодо протидії корупції, темпи зростання останньої зупинити не вдалося. Так, за даними судової статистики, у 2005 р. зареєстровано 3771 факт одержання та давання хабарів, що на 22.4% більше ніж у 2004р.; на 36.0% збільшилася кількість справ про корупційні правопорушення, що надійшли на розгляд до судів (6,9 тис. порівняно із 5.1 тис. у 2004 р.); Із винесенням постанов суди розглянули 6.0 тис. справ про корупційні правопорушення . За порушення вимог Закону від 5 жовтня 1995р. № 356/95- ВР "Про боротьбу з корупцією" накладено

¹ Заброта Д.П. Адміністративно - правові проблеми взаємодії суб'єктів боротьби із корупцією: Монографія. – Дніпропетровськ: ДнДУВС. – 2007. – С. 4.

штраф на 3.9 тис. осіб, або 64.1% (65.7%) від тих, щодо яких винесено постанови¹.

Така ситуація призводить до сприйняття України у світі як корумпованої держави з несприятливим інвестиційним кліматом, проникнення корупції у більшість відносин між населенням і владою, породження глибокої недовіри людей до спроможності держави забезпечити гарантовані Конституцією їхні права і свободи. Зокрема на міжнародному рівні Україна має репутацію надзвичайно корумпованої держави, про що свідчить її незмінно низький рейтинг за рівнем доброчесності, визначений за результатами досліджень, проведених протягом останніх років авторитетними міжнародними інституціями.

Підґрунтям для дослідження проблем протидії у галузі боротьби з корупцією стали роботи В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, В.М. Гарашука, В.Л. Грохольського, О.Ф. Долженкова, Д.П. Заброди, М.В. Корнієнка, Я.Ю. Кондратьєва, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінного, О.В. Негодченка, І.Р. Шинкаренка, М.І. Мельника та ін.

Водночас, спеціальні комплексні дослідження щодо сутності протидії корупції та боротьби з нею відсутні. Недостатньо вивченими залишаються також питання щодо розмежування компетенції суб'єктів боротьби з корупцією, місця паспортної системи у сфері боротьби з корупцією, визначення напрямків, форм та методів взаємодії, формування моделі взаємодії правоохоронних органів, які ведуть боротьбу з корупцією в Україні, особливостей співробітництва національних та іноземних структур, що протидіють цьому явищу.

Зважаючи на гостроту проблеми, виникає потреба консолідувати зусилля центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також міжнарод-

¹ Аналіз стану здійснення судочинства судами загальної юрисдикції в 2005 р. (за даними судової статистики) // Вісник Верховного Суду України. - 2006. - № 6 (70). - С. 46.

них і громадських організацій у здійсненні комплексу заходів спрямованих на її розв'язання.

Для розв'язання проблем протидії корупції на нашу думку, необхідно вирішити такі завдання:

1) запровадження в практику діяльності органів паспортної системи новітніх методів ведення оперативно-розшукової роботи у сфері протидії корупції та пов'язаних з нею злочинів;

2) проведення постійного моніторингу та аналізу стану справ з корупцією та пов'язаних з нею злочинів;

3) створення Державним департаментом у справах громадянства імміграції та реєстрації фізичних осіб єдиної загальнодержавної системи обліку осіб, що вчинили корупційні правопорушення, та пов'язані з ними злочини;

4) укладення міжнародних договорів у сфері протидії корупції та пов'язаних із нею злочинів;

5) підвищення вимог для громадян при видачі паспорта громадянина України для виїзду закордон.

Одним із засобів вирішення вищевказаних завдань є належне функціонування механізму режиму паспортної системи. Проте, аналіз його сучасного стану ставить питання щодо негайного удосконалення такого механізму, зокрема, шляхом запровадження видачі паспортів, які мають вищий ступінь захисту, та обмеження видачі паспортів громадянина України для виїзду за кордон особам, які притягувалися до відповідальності за корупційні правопорушення та пов'язані з ними злочини.

Паспортний режим є системою державного обліку, контролю і регулювання пересування населення за допомогою паспортів, а також дотримання правил перебування в державі іноземцями та особами без громадянства. До основних функцій режиму належать: видача паспортів; реєстрація, що дає змогу вести відповідний статистичний та персональний облік; забезпечення реалізації людиною і громадянином їх прав та

обов'язків перед державою та суспільством; посилення охорони громадського порядку та забезпечення національної безпеки.

Режим паспортної системи функціонує на підставі Постанови Кабінету Міністрів України "Про утворення Державного Департаменту в справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб" за № 844 від 14.06. 02 р.¹. Але на жаль жодним пунктом даного нормативного акту не закріплено повноваження паспортної системи стосовно протидії корупції, що вважаємо, є прогалиною національного законодавства.

Тому сьогодні одним із найважливіших завдань є внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України "Про утворення Державного Департаменту в справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб" стосовно повноважень у галузі протидії корупції, і приведення у відповідність усіх нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини в даному напрямку, зокрема: Законів України "Про боротьбу з корупцією", "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю"; розроблення та прийняття закону про державний фінансовий контроль за декларуванням доходів та їх витрачанням особами, уповноваженими на виконання функцій держави.²

Наведене дозволить запобігати правовим колізіям і непорозумінням, що виникають в національному законодавстві, у питаннях протидії корупційним проявам, підвищенню ролі режиму паспортної системи у цьому напрямку.

¹ Про утворення Державного Департаменту в справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб: Постанова Кабінету Міністрів України від 14. 06. 02 р. за № 844// Офіційний вісник України. - 2002. - № 25. - Ст. 1210.

² В. Гвоздецький "Нормативно-правова база щодо протидії корупції в Україні: напрями удосконалення" // Право України. - 2007. - № 2. - С. 105 - 108.

С.А. Буткевич
викладач кафедри
адміністративного права
та адміністративного процесу
(Кримський юридичний інститут ОДУВС)

СИСТЕМА ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Питання запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, набули особливого значення в сучасних умовах як в Україні, так і у світі. Їх актуальність зумовлюється, з одного боку, посиленою увагою розвинутих країн світу до цієї теми в контексті боротьби з міжнародним тероризмом та активізацією процесів інтеграції України до світового співтовариства, а з другого – низкою нерозв'язаних проблем у цій сфері. Очевидно, що криміногенна ситуація в економіці потребує комплексного підходу з боку як правоохоронних органів, так і фінансових установ держави.

В умовах світової економічної кризи, зокрема в Україні, особливої актуальності набуває фінансовий моніторинг як специфічна форма фінансового контролю, що спрямована на попередження, виявлення та припинення фактів легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансування тероризму. З метою запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму створюються міжнародні організації (FATF, Група Егмонт тощо), які застосовують певні санкції: призупинення інвестування, закриття кореспондентських рахунків банків, припинення розрахунків, торгівлі обмеження (в тому числі у вересні 2001 р. й України) до тих країн, що не вживають необхідних заходів у цьому напрямку.

Нагромаджені надприбутки (насамперед від торгівлі наркотичними засобами та психотропними речовинами, зброєю

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО ПРОТИДІЮ ВІДМИВАННЮ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ І КОРУПЦІЇ
(Донбаські правові читання)

та людьми, корупції, ухилення від сплати податків тощо) у вигляді грошових коштів і майна кримінальні структури прагнуть легалізувати за допомогою різноманітних схем і методів відмивання протиправно одержаних капіталів з метою приховування злочинної діяльності. За даними Міжнародного валютного фонду, щорічно у світі відмивається від 500 мільярдів до 1,5 трильйонів доларів США, що сягає 5% світового валового внутрішнього продукту¹. У зв'язку з цим особливу роль у запобіганні та протидії легалізації (відмиванню) грошей і фінансуванню тероризму відіграє спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань фінансового моніторингу - Державний комітет фінансового моніторингу України (далі - Держфінмоніторинг України).

Окремі питання запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму розглядалися О.М. Бандуркою, М.В. Бондаревою, А.Ф. Волобуєвим, В.П. Головиною, В.П. Ємельяновим, В.А. Журавлем, О.В. Київцев, А.О. Клименком, М.В. Корнієнком, І.Є. Мезенцевою, П.І. Орловим, О.Б. Пойзнером, Г.О. Пономаренко, С.В. Сімов'яном, С.О. Синянським, О.П. Снігєрьовим, С.В. Цебренком, О.О. Чаричанським тощо, а також практичними працівниками - С.Г. Гуржієм, В.М. Кірсановим, С.М. Клошке, О.Л. Копиленком, Я.В. Янушевичем.

Втім, незважаючи на науковий доробок науковців, значний практичний інтерес до цієї проблематики, недосконалість чинного законодавства та його високий динамізм у період 2002-2005 рр., необхідність приведення системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, в Україні до вимог міжнародних правових актів, питання покращання та вдосконалення системи фінансового моніторингу України потребують подальшого дослідження.

¹ Методичні рекомендації щодо протидії "відмиванню" коштів, одержаних злочинним шляхом / [МВС України, НЦБ Інтерполу в Україні]. - К., 2002. - С. 13.

Серед основних чинників, що сприяють проведенню операцій з легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і є причиною "привабливості" України в цьому відношенні, слід зазначити неузгодженість дій державних та правоохоронних органів, непрозорість банківської системи для проведення заходів щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму, недосконалість чинного законодавства тощо.

Так, 28 листопада 2002 р. прийнято Закон України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом"¹, що регулює відносини у сфері запобігання та протидії запровадженню в легальний обіг доходів, одержаних злочинним шляхом, та спрямований на боротьбу з фінансуванням тероризму. Зазначений закон у цілому відповідав міжнародним стандартам у сфері боротьби з кримінальними доходами, що забезпечило відповідність українського законодавства до вимог та рекомендацій відповідних міжнародних організацій

Ст. 4 зазначеного закону, окрім того, що узаконила Державний департамент фінансового моніторингу як структурний підрозділ Міністерства фінансів України, також установила два рівні фінансового моніторингу - первинний та державний. До державного належать Національний банк України, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України та Державний комітет фінансового моніторингу України; до первинного - всі юридичні особи, які відповідно до законодавства здійснюють фінансові операції.

Відповідно до Закону України від 18 травня 2004 р. "Про внесення зміни до статті 4 Закону України "Про запобігання та

¹ Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом: Закон України від 28.11.2002р. № 249-IV// Відомості Верховної Ради України. - 2003. - № 1. - Ст. 2.

протицію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом"¹ та Указу Президента України "Про Державний комітет фінансового моніторингу України" № 1144/2004 від 28.09.2004², Державний департамент фінансового моніторингу, як "урядовий орган державного управління, який діє у складі Міністерства фінансів України", з 1 січня 2005 р. припинив свою діяльність, а замість нього був створений Державний комітет фінансового моніторингу України, як "центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом".

Також Урядом України прийнято постанову № 1081 від 25.08.2004 "Деякі питання Державного департаменту фінансового моніторингу" щодо створення територіальних структурних підрозділів зазначеного Департаменту та збільшення чисельності його штату до 338 осіб (раніше – 60 штатних одиниць). Створення регіональних підрозділів Держфінмоніторингу України в регіонах мало за мету покращання рівня та ефективності його взаємодії з державними та правоохоронними органами на місцях.

На нашу думку, основні завдання щодо здійснення фінансового моніторингу мають бути безпосередньо у регіональних відділів Держфінмоніторингу України, а не у центрального апарата. До них обов'язково мають входити:

- участь у реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму в межах своєї компетенції;

- здійснення співробітництва, взаємодії та інформаційного обміну з територіальними підрозділами державних та пра-

¹ Про внесення зміни до статті 4 Закону України "Про запобігання та протицію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом": Закон України від 18 травня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. - 2004. - № 36. - Ст. 433.

² Про Державний комітет фінансового моніторингу України : Указ Президента України від 28 вересня 2004 р. № 1144/2004 // Офіційний вісник України. - 2004. - № 39. - Ст. 2582.

воохоронних органів з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму;

- направлення, оперативне та інформаційне супроводження узагальнених матеріалів, направлених до територіальних підрозділів правоохоронних органів, а також контроль за ходом їх опрацювання;

- аналіз та вжиття заходів щодо підвищення ефективності заходів, що вживаються суб'єктами первинного фінансового моніторингу в регіоні з метою запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму;

- вивчення, узагальнення практики запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму в регіоні та надання їй з відповідними пропозиціями щодо удосконалення законодавства керівництву Держфінмоніторингу України;

- надання в межах компетенції консультативної допомоги державним та правоохоронним органам, суб'єктам первинного фінансового моніторингу, а також взаємодія з громадськістю та засобами масової інформації в регіоні;

- складення протоколів про адміністративні правопорушення за ознаками ст. 166-9 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Отже, необхідною умовою дотримання фінансової дисципліни в Україні є налагоджені координованість та цілеспрямованість організаційних і практичних заходів державних та правоохоронних органів, уповноважених запобігати чи протидіяти легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму. Саме тому провідне місце серед них повинні займати регіональні підрозділи Держфінмоніторингу України, на які мають бути покладені завдання щодо забезпечення належного контролю за діяльністю суб'єктів первинного фінансового моніторингу, ефективної

взаємодії з державними і правоохоронними органами, громадськістю і засобами масової інформації в регіоні, а також накладення адміністративних стягнень.

Структура вітчизняного підрозділу фінансової розвідки постійно змінюється: так, якщо штат Державного департаменту фінансового моніторингу раніше складався з чотирьох управлінь (взаємодії з суб'єктами фінансового моніторингу, аналітичного, інформаційних технологій і міжнародної та нормативно-правової роботи) і двох відділів (режиму та безпеки і кадрової роботи, фінансування та справ), то на сьогодні до складу Держфінмоніторингу України входять: сім секторів (організаційно-аналітичного забезпечення роботи керівника, контрольно-ревізійної роботи, контрольної роботи, режиму та безпеки, кадрової роботи, господарського забезпечення, забезпечення діловодства), три департаменти (взаємодії та методичного забезпечення системи фінансового моніторингу, аналітичної роботи, інформаційних технологій), одне управління (юридичне), два відділи (міжнародного співробітництва та фінансового забезпечення) та двадцять п'ять регіональних підрозділів у Автономній Республіці Крим та м. Севастополі і областях.

Відповідно до статей 12-1 та 13 Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом" та Положення про Держфінмоніторинг України¹, одним із його головних завдань є запобігання та протидія фінансуванню тероризму. Тому, на нашу думку, прогалиною в чинних нормативно-правових актах та штатному розкладі Держфінмоніторингу України є відсутність у його складі підрозділу, відповідального за проведення заходів на цьому важливому напрямку. Отже, завданнями відділу по за-

¹ Про Положення про Державний комітет фінансового моніторингу України: Указ Президента України від 24 грудня 2004 р. № 1527/2004 // Офіційний вісник України. - 2004. - № 52. - Ст. 3433.

побіганню та протидії фінансуванню тероризму Держфінмоніторингу України мають бути:

- збір, узагальнення та аналіз інформації про форми й методи, що використовуються для надання фінансової й іншої підтримки терористичним організаціям, і відомостей про юридичні та фізичні особи, у відношенні яких є відомості про їхню причетність до терористичної діяльності;

- організація роботи зі складання та ведення переліку юридичних та фізичних осіб, у відношенні яких є відомості про їхню участь у здійсненні терористичної діяльності, та доведення його до суб'єктів державного та первинного фінансового моніторингу;

- контроль за операціями з коштами або іншим майном юридичних та фізичних осіб, у відношенні яких є відомості про їхню причетність до здійснення терористичної діяльності, а також юридичних та фізичних осіб, що перебувають у власності, під контролем або діючих від імені чи за вказівкою таких організацій або осіб;

- контроль повідомлень про випадки відмови від укладання договору банківського рахунку (внеску) у випадку наявності у відношенні юридичної або фізичної особи відомостей про участь у здійсненні терористичній діяльності;

- розробка та вдосконалення алгоритмів відбору інформації про операції з коштами й іншим майном, що здійснюються суб'єктами первинного фінансового моніторингу в порядку процедур обов'язкового та внутрішнього фінансового моніторингу, з метою своєчасного виявлення ознак їхнього можливого використання для надання матеріальної й іншої підтримки терористичної діяльності;

- організація та здійснення аналізу й оброблення відомостей від суб'єктів первинного фінансового моніторингу про операції (угоди) з коштами або іншим майном з метою виявлення можливої їхньої причетності до фінансування тероризму;

- направлення до правоохоронних органів узагальнених матеріалів про операції (угодах) з коштами або іншим майном

з виявленими ознаками використання їх з метою фінансування тероризму, для їхньої подальшої перевірки відповідно до наданої їм компетенції:

- прийняття відповідно до законодавства України рішень про небажаність перебування (проживання) іноземця або особи без громадянства в Україні у випадках, передбачених чинним законодавством;

- взаємодія із державними та правоохоронними органами, а також компетентними органами іноземних держав з питань запобігання та протидії фінансуванню тероризму в межах своєї компетенції.

Таким чином, основною формою запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму в будь-якій країні світу є створення і функціонування підрозділів фінансових розвідок. У більшості іноземних держав вони володіють достатньо широкими повноваженнями для здійснення контролю за фінансовими інститутами, збору і передачі інформації про підозрілі фінансові операції. При цьому ефективність запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, тісно пов'язана з можливістю доступу таких органів до необхідної інформації, навіть при наявності у законі положень про комерційну і банківську таємницю.

У ряді країн підрозділи фінансових розвідок є адміністративними (Сполучені Штати Америки) або проміжними органами (Японія), в інших випадках являють собою поліцейські підрозділи (Мексика) чи органи юстиції (Аргентина). Проте досвід зарубіжних країн свідчить, що робота підрозділів фінансових розвідок ефективна лише при наявності відповідної юридичної бази, ефективної системи збору і надання фінансової інформації до відповідних правоохоронних органів, ідентифікації клієнтів фінансових організацій і т. ін.

Вжиття таких заходів на території однієї країни в умовах розвитку форм злочинної діяльності та зростання обсягів

кримінальних капіталів є малоефективним. Тому Сполучені Штати Америки стали ініціатором запровадження адміністративно-правового механізму запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму у світовому масштабі. Формально ініціатива втілилася у створення відповідних міжнародних організацій та ухвалення нормативних актів, матеріальним результатом стало те, що прийнятий за основу зазначений механізм створений у багатьох країнах світу, в тому числі і в Україні¹.

Таким чином, обов'язковою умовою успішного попередження та виявлення фактів легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, є налагоджена координація діяльності і взаємодія між різними органами і структурами, до компетенції яких входить протидія цьому різновиду злочинів. На сьогодні згідно з чинним законодавством цих структур багато (Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України, Державна податкова адміністрація України, Національний банк України тощо), але провідне місце серед них посідає Держфінмоніторинг України. Проте для того щоб бути суб'єктом, основними завданнями якого є запобігання та протидія легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму, Держфінмоніторинг України має бути центральним органом виконавчої влади з питань фінансового моніторингу зі статусом правоохоронного органу².

Вивчення системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, свідчить про запізнюваність прийняття законодавцем правових норм, які

¹ Буткевич С. А. Адміністративно-правовий механізм запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансування тероризму / С. А. Буткевич // Учен. зап. Таврич. нац. ун-та ім. В. И. Вернадского. Сер. "Юрид. науки". Т. 21 (60). – 2008. – № 2. – С. 118-124.

² Буткевич С. А. Щодо адміністративно-правових повноважень Державного комітету фінансового моніторингу України / С. А. Буткевич // Вісн. Харківського нац. ун-ту внутр. справ, 2008. – Вип. 42. – С. 194-200.

забезпечують заходи в цій сфері, в результаті чого об'єктивно існуючі в період із середини 1980-х до початку 2000-х років економічні процеси і соціальні явища тривалий час залишалися без належної правової охорони¹. В Україні поки що не склалася національна система запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму, і вирішити це питання можна лише шляхом поєднання зусиль державної влади, громадських організацій, наукової думки та правоохоронних структур.

А.П. Головін

начальник кафедри
адміністративного права та адміністративної діяльності
кандидат юридичних наук, доцент
*(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)*

ОПТИМІЗАЦІЯ МЕЖ АДМІНІСТРАТИВНОГО РОЗСУДУ ЯК ЧИННИК ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Проблемам протидії корупції присвячено чимало фундаментальних в прикладних наукових праць, проведено значну кількість науково-практичних та науково-теоретичних конференцій, семінарів та круглих столів різного рівня. Питання належної організації антикорупційної діяльності органів державної влади були предметом численних парламентських слухань, обговорень на засіданнях Ради національної безпеки та оборони, Уряду України й центральних органів виконавчої влади. За їх результатами напрацьовано чимало пропозицій та рекомендацій щодо вдосконалення чинного законодавства та

¹ Буткевич С. А. Адміністративно-правовий статус Державного комітету фінансового моніторингу України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 "Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / С. А. Буткевич. – Дніпропетровськ, 2009. – 20 с.

підвищення ефективності практичних заходів з попередження корупції та боротьби з нею. Однак, це не завадило феномену корупції, як і раніше, вкрай негативно впливати на соціально-економічний розвиток України. Більш того корупція є істотним чинником поглиблення сучасної політичної та економічної кризи. Остання також помітно гальмує процеси вступу нашої держави до Європейського Союзу.

На теперішній час, на думку вчених, корупція в Україні набула досить тривожних масштабів, що засвідчує ряд публікацій зарубіжних авторів, де наводяться специфічні корупційні моделі системи державного управління, характерні лише для України¹.

Слід зазначити, що і сьогодні з метою посилення боротьби з вказаним негативним соціальним явищем Верховною Радою, Президентом та Кабінетом Міністрів України, правоохоронними відомствами вживаються певні організаційно-правові заходи. Водночас, незважаючи на це, масштаби корупції не зменшилися. А через невиконання низки заходів, передбачених Національною програмою боротьби з корупцією, не відбулося й відчутного скорочення кількості корупційних діянь.

При цьому слід зазначити, що у свідомості громадянського суспільства нашої держави явище корупції не завжди асоціюється з адміністративно-деліктним правом. Багато хто розуміє під ним саме кримінальні злочини, як-то хабарництво чи зловживання (перевищення) владою (службовими повноваженнями). І доки розуміння цього не трансформується в норму закону, протидія корупції буде таким же складним завданням для правоохоронних органів, як і сьогодні. Уточнення змістовних ознак корупційних діянь на законодавчому рівні та виведення їх із рамок виключно адміністративно-деліктного законодавства буде сприяти Україні позбутись ряду обвинува-

¹ Див.: Скулиш Є.Д. Суспільні трансформації та корупція: проблема взаємообумовленості // Боротьба з організованою злочинністю та корупцією (теорія і практика): Науково-практичний журнал. – 2006. – № 14. – С. 90.

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО ПРОТИДІЮ ВІДМИВАННЮ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ І КОРУПЦІЇ
(Донбаські правові читання)

чень світової спільноти через те, що корупційними визначаються здебільшого службові злочини.

Крім того, на думку окремих дослідників, темпи поширення корупції у світі все більше нагадують про те, що явище це необхідно долати в планетарних масштабах, що, у свою чергу, вимагає уніфікації понять та законодавчого інструментарію протидії. Тому вдосконалення чинного національного антикорупційного законодавства постає, як мінімум, раціональним завданням. Тобто, ратифікуючи міжнародні конвенції, а згодом і гармонізуючи відповідно до їх положень національне антикорупційне законодавство, Україна знаходиться на правильному шляху¹.

Аналіз національного та міжнародного законодавства у сфері протидії корупції, практики його застосування свідчать про актуальність проблеми адміністративного розсуду і його місця в механізмі адміністративно-правової протидії цьому явищу. Саме тому метою даної роботи обрано дослідження загальнотеоретичних положень та оптимізації меж адміністративного розсуду як чинника протидії корупції.

При цьому слід зазначити, що питання розсуду в національному праві має досить складний і дискусійний характер, а сама категорія "розсуд" є багатоаспектною. Загалом розсуд у праві визначають як вибір суб'єктом певної мети та способів її досягнення, або як можливість виявлення своєї волі й прийняття рішення незалежно від волі інших осіб. Суб'єктивний розсуд, як правило, має місце у відносинах цивільно-правового типу. Але сучасна адміністративно-правова наука, базуючись на положеннях загальної теорії права, досить часто запозичує терміни, які здебільшого мають цивільно-правове походження, як-то, наприклад: розсуд (адміністративний розсуд), опіка (адмініст-

¹ Див.: Безрутенко В.С. Посилення боротьби з корупцією як одна з проблем вдосконалення оперативно-розшукової діяльності // Боротьба з організованою злочинністю та корупцією (теорія і практика): Науково-практичний журнал. - 2006. - № 14. - С. 220-221.

ративна опіка), угода (адміністративний договір), послуги (державні управлінські послуги) та інші. Це свідчить про цілісність і взаємозалежність елементів системи права.

Проблемам загальнотеоретичних аспектів протидії корупції, у тому числі застосування адміністративного розсуду в правозастосовній діяльності, присвячено праці багатьох вчених-правознавців. Зокрема, це роботи В. Авер'янова, О. Андрійко, Ю. Битяка, І. Голосніченка, Д. Заброди, В. Канціра, В. Карташова, В. Кожевнікова, А. Комзюка, П. Кондратова, К. Комісарова, А. Коренева, В. Косовича, Б. Лазарева, М. Мельника, П. Рабіновича, М. Рісного, Г. Ткач та інших вчених. У вищевказаних працях серед іншого зверталася увага на проблемний характер інституту адміністративного розсуду та дискусійність окремих його положень. Здебільшого однією з проблем залишається невизначеність меж такого розсуду.

Загальновідомо, що межі правозастосувального розсуду закріплені у правовій нормі та визначають обсяг такого розсуду. Найбільш наочно дія меж адміністративно-правозастосувального розсуду виявляється у випадку застосування відносно визначеної санкції правової норми, яка характеризується вказівкою на конкретні (нижню і верхню) межі покарання чи іншого стягнення. Крім того, можливою є ситуація, коли санкція правової норми містить вказівку на можливість призначення кількох різних видів покарання. У цьому випадку межею розсуду виступатиме перелік вказаних законодавцем видів покарання, вийти за який суд не може. Так, антикорупційне національне законодавство передбачає як адміністративні, так і дисциплінарні санкції.

Досліджуючи поняття меж правозастосувального розсуду, сучасні вчені вказують на проблему їх оптимальності, яка полягає у встановленні таких меж, котрі, з одного боку, дозволяти б повноважному суб'єкту якомога доцільніше застосувати правову норму, врахувати якомога більше юридично значимих факторів, а з іншого – не створювали б занадто широких

можливостей для зловживання повноваженням щодо вибору одного з можливих варіантів рішення¹. Іншими словами, існує об'єктивна проблема "оптимальності" обсягу розсуду, який делегується правозастосувальному суб'єкту. І як слушно зауважують з цього приводу окремі дослідники, невизначеність сфери розсуду зумовлена невпорядкованістю та ускладненістю законодавства. А це дає змогу залишити широкий простір для стихійності. При такому розсуді починає виникати складність розмежування його із свавіллям².

Вирішення цієї проблеми, на нашу думку, не обмежується аналізом дії меж розсуду, а вимагає також нормативного закріплення якомога більшої кількості критеріїв такого розсуду, створення ефективної системи гарантій щодо перегляду правозастосувальних рішень. У такому разі небезпека зловживання повноваженнями, яка виникає при закріпленні достатньо широких меж розсуду, буде забезпечена наявністю великої кількості критеріїв розсуду.

Зрозуміло, що якими б оптимальними не були межі розсуду, вони не спроможні вказати на точний варіант рішення, котре слід ухвалити у конкретному випадку, оскільки розсуд завжди передбачає наявність хоча б двох альтернативних варіантів останнього. Тому саме критерії розсуду покликані деталізувати вибір суб'єкта застосування права у рамках обсягу наданих йому альтернативних дій.

Аналіз змісту адміністративно-деліктного законодавства свідчить про те, що чимало правових норм із відносно визначеним змістом містять критерії, які спрямовують розсуд суб'єкта правозастосування на ухвалення оптимального рішення.

¹ Див.: Рісний М.Б. Правозастосувальний розсуд (загальнотеоретичні аспекти): Дис. ... канд. юрид. наук. - Львів, 2006. - С. 122-123.

² Див.: Канцір В. С. Поняття та основні ознаки судового угляду (розсуду) // "Торгівля, комерція, підприємництво". Збірник наукових праць. Вип. 1. - Львів. - 1998. - С. 61.

Так, при накладенні стягнення за корупційні правопорушення враховуються характер вчиненого діяння, особистість порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність (ст.ст. 33-35 КУпАП). Окремі з цих норм самі по собі є максимально оціночними, що у свою чергу припускає наявність високого рівня суб'єктивізму. Більш того, під час розгляду матеріалів про корупційні правопорушення можуть бути застосовані положення статей 21 та 22 КУпАП, які передбачають передачу матеріалів на розгляд громадської організації або трудового колективу та можливість звільнення особи від адміністративної відповідальності.

Таким чином, використання якомога більшої кількості критеріїв розсуду у кожній правовій нормі з відносно визначеним змістом дозволяє, з одного боку, забезпечити відому стабільність і уніфікованість у правозастосувальному процесі, а з іншого – не позбавляє останній творчого характеру.

На оптимізацію меж адміністративного розсуду у сфері боротьби з корупцією істотно впливають різноманітні фактори. Усі загальносоціальні фактори розсуду залежно від їх зв'язку з правом дослідники поділяють на правові та позаправові. До числа правових загальносоціальних факторів розсуду вони відносять правозастосовчу практику, рекомендації вищих інстанцій судових та інших органів з приводу застосування чинного законодавства, погляди вчених-правознавців, тенденції у правовому регулюванні інших держав тощо. Позаправові загальносоціальні фактори правозастосувального розсуду включають: мораль, громадську думку, систему політичних та економічних цінностей тощо¹. З урахуванням специфіки проблем, що досліджуються, саме мораль виступає найістотнішим позаправовим фактором розсуду.

¹ Див.: Рісний М.Б. Правозастосувальний розсуд (загальнотеоретичні аспекти): Дис. ... канд. юрид. наук. – Львів, 2006. – С. 129-130.

Аналіз інших правових і позаправових факторів правозастосувального розсуду свідчить про їх значення у процесі формування змісту углядового рішення. Фактори розсуду, не дивлячись на їх необов'язковий характер, допомагають суб'єкту правозастосування визначитися з остаточним варіантом ухваленого ним рішення. Тому ігнорування одного чи кількох факторів розсуду може призвести до скасування ухваленого у такий спосіб рішення. А послідовне і належне врахування таких факторів, навпаки, дозволить ухвалити оптимальне рішення.

Вважаємо, що на ефективність механізму адміністративно-правової протидії корупції значною мірою впливають і такі його складові, як правосвідомість та правова культура працівників. Про їх важливість свідчить те, що норми адміністративного права, правові акти, правовідносини не можуть впливати на поведінку людей інакше, ніж через їх правосвідомість. Остання дуже тісно пов'язана з правом і процесом застосування суб'єктами протидії корупції правових норм, оскільки вона відображає право, бере участь у правотворчому процесі та реалізує право під час його виконання, дотримання, використання і застосування.

Слід відзначити, що результативність антикорупційної діяльності, формування позитивного іміджу державної служби залежать не лише від професійної підготовки службовців, але й від їхньої правової культури, правосвідомості, правового виховання, відповідального ставлення до виконання своїх службових обов'язків.

Однак треба визнати, що сьогодні ще рано вести мову про високий рівень правосвідомості та правової культури представників публічної влади. (Це ж стосується і курсантів та слухачів спеціалізованих навчальних закладів.) Деякі з них мають недостатній досвід і якість правових знань, іншим бракує необхідних загальнокультурних навичок, знання норм етикету,

прагнення до вдосконалення своїх правових умінь. Усе це певною мірою впливає на ефективність роботи щодо попередження та припинення корупційних правопорушень, захисту прав і свобод громадян в цілому.

У такій ситуації, на нашу думку, актуалізується значення правової активності державних службовців й обґрунтованим є включення її до механізму адміністративно-правової протидії корупції. Правову активність державних службовців пропонуємо визначити як ініціативну діяльність у сфері державного управління, їх прагнення суворо дотримуватися вимог антикорупційного законодавства, керуватися виключно правовими приписами та, безумовно, моральними нормами. При цьому правова активність повинна охоплювати психологічну готовність до застосування правових норм, і важливо, щоб кожен посадовець мав стійку впевненість у високому призначенні права. А загальним орієнтиром правової активності представників влади повинні стати загальнолюдські цінності.

Більше того, правова активність може вважатися орієнтиром у процесі побудови та закріплення позицій інституту правової держави. Переконані, що за наявності високого рівня правової активності службовців буде належним чином забезпечуватися виконання головного принципу державної служби – служіння народу України. А це, безумовно, сприятиме й запобіганню корупційним проявам.

Визнаючи важливість загальносоціальних "позаправових" факторів протидії корупції (моральної складової), слід визнати, що першочергову роль у правовій державі відіграють саме нормативні положення антикорупційного законодавства. Так, на думку С.А. Резанова, закон не встановлює чітких і конкретних повноважень. Тим більше, не визначено й самого процесу прийняття рішень (управлінських процедур). Отже, приймаючи рішення, вибираючи один з його варіантів, посадова особа керується тільки загальними принципами, має відносно

свободу дій у рамках закону. Дана свобода дій і є підґрунтям для здійснення корупційних діянь¹.

Нечіткість та непрозорість процедур та критеріїв прийняття рішень у різних сферах державного управління є підґрунтям зловживання чи перевищення службових повноважень та призводить до адміністративного свавілля й посилення корупції. Дійсно, заздалегідь у нормі права не можливо передбачити всіх життєвих випадків і обставин. Тому законодавець залишає певний простір, який має заповнити орган (посадова особа), котрий застосовує норму.

Одним із важливих заходів удосконалення антикорупційного законодавства має стати і більш чітка аргументація тих чи інших обмежень, які встановлені для державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави (передбачені ст. 5 та ст. 6 Закону України "Про боротьбу з корупцією"). Саме ці обмеження є попереджувальними заходами щодо вчинення корупційних правопорушень вищезазначеними особами. Такі заходи визначають межі правомірної поведінки державних службовців та інших осіб, наділених владними повноваженнями, встановлюють ту межу, яку вони не можуть перейти для уникнення конфлікту інтересів, недопущення зловживань владою або посадовим становищем.

У процесі інтеграції України до Європейського Союзу потребує реформування сама система державного управління, а ефективним засобом для цього є запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади згідно із вимогами відповідних міжнародних стандартів. Тому Україна чи не найпершою серед пострадянських республік організовано підійшла до впровадження такої системи в органах державної влади.

¹ Див.: Резанов С. А. Адміністративний розсуд в контексті адміністративної реформи та проблеми боротьби з корупцією // Кримський юридичний вісник "Адміністративна реформа та проблеми вдосконалення діяльності правоохоронних органів" – Сімферополь, 2008. – Вип. 2. – С. 317-318.

Серед законодавчих актів, які необхідно прийняти для приведення у відповідність до українського законодавства, першочерговими є правові акти, які регулюють спілкування державних службовців та службовців місцевого самоврядування із громадянами, визначення стандартів надання державних послуг та виконання державних функцій.

Саме з цих позицій виходив уряд держави, коли 11 травня 2006 року приймав постанову № 614 "Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади". Заходи, передбачені в цій програмі, в цілому стосуються і запровадження системи управління якістю в МВС України. Наказом Держспоживстандарту України та Головдержслужби України від 31 липня 2006р. № 273/221 були затверджені Методичні рекомендації щодо розроблення та впровадження систем управління якістю відповідно до стандарту ДСТУ ISO 9001-2001 в органах виконавчої влади, які цілкомитово використовуються зараз Державним науково-дослідним інститутом МВС України з метою поширення стандартів надання управлінських послуг та виконання державних функцій на органи внутрішніх справ¹.

Разом з цим вважаємо, що розроблення вітчизняних і впровадження міжнародних стандартів системи управління якістю правоохоронної діяльності ОВС актуалізує проблему оптимізації меж адміністративного розсуду.

Під час упровадження стандартів системи управління якістю до сфери правоохоронної діяльності, на наш погляд, особливого значення набувають питання доцільності та можливості використання адміністративного розсуду при прийнятті управлінських рішень. Як зазначають науковці, управлінське рішення є результатом аналізу, прогнозування, оптимізації,

¹ Див.: Ярмиш О.Н. Розроблення й упровадження системи управління якістю (СУЯ) у МВС України: стан і перспективи /Збірник матеріалів науково-практичної конференції / Упорядники: В.В. Стопова, О.Г. Циганов / За заг. ред. О.Н. Ярмиша. - К.: ДНДІ МВС України, 2008. - С. 9-10.

економічного обґрунтування та вибору альтернативи з можливих варіантів досягнення конкретної мети системи управління¹. До основних чинників, що впливають на якість управлінського рішення, треба віднести застосування до системи управління наукових підходів і принципів, методи моделювання, автоматизацію управління, мотивацію рішення тощо.

Слід зазначити, що питання адміністративного розсуду потребує подальшого вивчення, ретельного обговорення з боку науковців і розв'язання шляхом визначення його оптимальних меж у законодавстві України. Це стає особливо актуальним за умов адміністративної реформи, вироблення та запровадження в діяльність правоохоронних органів України Державних стандартів системи управління якістю.

Реалізація вищезазначених заходів, на наш погляд, сприятиме реальному посиленню протидії корупції в Україні, подальшому удосконаленню діяльності правоохоронних, інших органів щодо подолання злочинності і корупції, що, у свою чергу, зайвий раз підтвердить прихильність України до виконання своїх зобов'язань перед світовим співтовариством стосовно протидії цьому негативному явищу і позитивно позначиться на іміджі України в Європі та світі загалом.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що корупція як в Україні, так і у світі, стала настільки поширеним явищем, що сучасні фахівці-політологи справедливо називають її першочерговою проблемою XXI сторіччя зі світовим ім'ям. Тому питання удосконалення законодавчого забезпечення боротьби з корупцією, практики його застосування має вирішуватися як у кожній державі окремо, так і на міжнародному рівні при тісній взаємодії фахівців усіх галузей права, правоохоронців, науковців та громадськості.

¹ Див.: Фатхутдинов Р.А. Разработка управленческого решения: Учебник для вузов. – 2-е изд., доп. – М.: ЗАО "Бизнес-школа "Интел-Синтез", 1998. – С. 16-17.

І.П. Голосніченко

завідувач кафедри
адміністративного, фінансового та господарського права
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України
(Національний технічний університет "КПІ")

ВІДМЕЖУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОСТУПКІВ ВІД КРИМІНАЛЬНИХ ПРОСТУПКІВ, ЩО ПОСЯГАЮТЬ НА СЛУЖБОВІ ВІДНОСИНИ

Нині в Україні змінилися соціальні та економічні умови розвитку суспільства. У цьому зв'язку закономірні зміни законодавства, правового регулювання суспільних відносин в різних напрямках. Потребує наближення до законодавства Євросоюзу і наше кримінальне та адміністративне законодавство. Реформування адміністративного та кримінального законодавства необхідно здійснювати на основі положень Конституції України при комплексному підході до реформування інших галузей законодавства (цивільного, трудового, фінансового тощо).

Чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі КУпАП) має ряд статей, норми яких встановлюють адміністративну відповідальність посадових осіб за адміністративні правопорушення, що посягають на службові відносини, в тому числі направлених на профілактику корупційних діянь¹. Наприклад, ст. 149 КУпАП встановлює адміністративну відповідальність за порушення взяття на облік громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і тим самим впливає на посадових осіб, відповідальних за взяття на квартирний облік людей, аби ці особи діяли правомірно, є застереженням відносно незаконного отримання ними послуг, від громадян, що потребують покращення житлових умов,

¹ Відомості Верховної Ради України. - 1984. - Додаток до № 51. - С. 1122.

фактором запобігання вчиненню у зв'язку з цим протиправних дій. Ст. 184-1 вказаного правового акту передбачає адміністративну відповідальність за використання посадовою особою в особистих чи інших неслужбових цілях державних коштів, наданих їй у службове користування приміщень, засобів транспорту чи зв'язку, техніки або іншого державного майна, якщо це завдало державі шкоди, визначеної в даному законі. Безумовно, встановлена відповідальність стримує протиправні дії посадових осіб. Особливої уваги в досліджуваній у даній роботі проблемі заслуговують норми відповідальності, які зосереджені в Законі України від 5 жовтня 1995 р. № 356/95 – ВР "Про боротьбу з корупцією"¹. Враховуючи високі міри стягнення, які застосовуються до осіб, що вчинили корупційні діяння, а також рівень шкідливості цих діянь для суспільства і держави, законодавець виклав норми, які встановили відповідальність за такі діяння у спеціальному законі, а не в КУпАП. Це говорить про те, що дані діяння виходять за межі адміністративних правопорушень. Аналіз ст. 7 вказаного вище закону дає підстави зробити висновок, що вони і не є злочинами. Вчинення особою, уповноваженою на виконання функцій держави корупційних діянь, якщо вони не містять ознак злочину тягне за собою адміністративну відповідальність у вигляді штрафу від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, зазначається в цій статті. Тобто дане правопорушення не є злочином, але правомірність віднесення його до адміністративних правопорушень також викликає сумнів.

Нині ми здійснюємо кодифікацію законодавства про адміністративну відповідальність. При обґрунтуванні моделі Кодексу, який би регламентував відносини відповідальності за незначні проступки у сфері державного управління, враховувалися певні положення, вироблені в науці адміністративного права та інших галузевих юридичних науках.

¹ Відомості Верховної Ради України. - 1995. - № 34. - Ст. 266.

Адміністративне право, регулюючи управлінські відносини, складається з окремих інститутів, котрі в свою чергу тісно примикають до правовідносин, які регулюються іншими галузями права.

Так, інститут адміністративної відповідальності має багато спільного з інститутами кримінального законодавства, правові відносини адміністративного процесу – з цивільним процесуальним та кримінально-процесуальним правом. Тому реформування адміністративної відповідальності та адміністративного процесу тягне за собою відповідні зміни і в названих галузях права.

Процес підготовки оновленого КУпАП розпочався досить давно, і на сьогодні існує вже декілька законопроектів, це проект Кодексу України про адміністративні проступки, який розроблено групою фахівців у Верховному Суді України, проекти Кодексу України про адміністративну відповідальність, Кодексу про адміністративні проступки та стягнення і Кодексу про кримінальні проступки, проект Закону України "Про внесення змін і доповнень до Кримінального кодексу України", розроблені в Центрі політико-правових реформ. Ці проекти нормативних актів підготовлені на основі переосмислення понять і категорій продиктованих змінами розвитку суспільних процесів. З'явилося нове поняття адміністративного проступку, його суб'єктом передбачається не тільки фізична, але й юридична особа, запроваджено інститут співучасті у скоєні проступку тощо.

Однак, на наш погляд, проекти цих кодексів не вирішили одного з основних завдань - чіткого відмежування кримінальних правопорушень від адміністративних.

Традиційно вважалось, що особлива частина Кодексу про адміністративні проступки зосереджує склади проступків, які не є суспільно небезпечними. Кримінальне законодавство передбачає в особливій частині Кримінального кодексу норми щодо злочинів, однією з основних ознак яких є суспільно небезпечні діяння.

Але розмежування адміністративних проступків і кримінальних правопорушень (злочинів) лише за ознакою суспільної небезпеки та засобами регулювання (адміністративне та кримінальне право) є недостатнім. Вимоги щодо однорідності суспільних відносин, що визначають предмет регулювання адміністративного права, в його правовому інституті адміністративної відповідальності не витримані.

Нормами особливої частини діючого дотепер Кодексу України про адміністративні правопорушення охоплені проступки, які до сфери управління не мають ніякого відношення. Наприклад, проступки, які передбачені в статті 173 "Дрібне хуліганство", статті 51 "Дрібне розкрадання державного або колективного майна", статті 45 "Ухилення від обстеження і профілактичного лікування осіб, хворих на венеричну хворобу", статті 42-1 "Виробництво, заготівля, реалізація сільськогосподарської продукції, що містить хімічні препарати понад гранично допустимі рівні концентрації, статті 42-2 "Заготівля, переробка або збут радіоактивно забруднених продуктів харчування чи іншої продукції" та багато інших.

Ці проступки не є адміністративними, оскільки відносини, що охороняються названими вище нормами, не мають ніякого відношення до державного управління або місцевого самоврядування. Але це і не злочини, так як вони не несуть в собі великої суспільної небезпеки. Постає питання, з яким же видом правопорушень в цьому разі ми маємо справу?

Звернемося за досвідом до законодавства зарубіжних країн. Більшість з них в системі кримінального законодавства мають статті, норми яких передбачають склади злочинів, і статті, в яких передбачаються склади кримінального проступку (наприклад, Франція, Нідерланди, Великобританія, США, тощо). За вчинення кримінального проступку в основному передбачені невисокі стягнення, які не тягнуть за собою судимості. Можна піти по цьому шляху і нам, передбачивши в українському законодавстві такі види протиправних діянь, як кримі-

нальні проступки поряд з проступками адміністративними і злочинами. Це відповідало б закономірностям класифікації протиправних діянь, а також дозволило б врахувати всі особливості встановлення як матеріальних так і процесуальних правовідносин.

Однак, суспільство та і більшість юристів сьогодні ще не готові сприйняти концепцію кримінального проступку. Це пояснюється відношенням громадян України до кримінальної відповідальності, з якою пов'язані в минулому не тільки репресії, що застосовувалися до них, але й відносини держави до осіб, які притягувалися до цього виду відповідальності, особливо встановлення перепон для зарахування на державну службу, на роботу у правоохоронних органах, використання їх на відповідальних посадах державних підприємств тощо, введення кримінального проступку і передбачення відповідного розділу в Кримінальному кодексі України дотепер вважається проблематичним, тим паче, Кримінальний кодекс України прийнятий досить недавно.

Тому на час формування суспільної правосвідомості щодо доцільності регулювання кримінальним правом відповідальності за кримінальний проступок, так би мовити, на перехідний період можна буде такі проступки назвати в залежності від органу, який розглядає справи щодо них "підсудними проступками" і передбачити їх поряд з адміністративними проступками в іншому кодифікованому акті, який доцільно було б назвати Кодекс України про підсудні та адміністративні проступки.

Розмежування цих протиправних діянь доцільно провести на основі таких критеріїв як ступінь завданої ними шкоди суспільним відносинам, вид об'єкту правопорушення, суб'єкт юрисдикції, тяжкість та вид стягнень, що передбачаються за їх вчинення, суб'єкт правопорушення.

За ступенем шкідливості треба виділити правопорушення з високим, значним та невисоким рівнем суспільної шкоди.

Правопорушення з високим рівнем суспільної шкоди (суспільно небезпечні), не зважаючи на те, які правовідносини вони порушують, в українському праві, при наявності деяких інших ознак, вважаються злочином.

Відмежування адміністративного проступку від злочину хоч і представляє собою проблему, але законодавець знаходить можливості її вирішення. Цього не можна поки що сказати про відмежування підсудного (кримінального) проступку, склад якого взагалі ще не передбачений законодавством від адміністративного, який сьогодні об'єднує в собі ці два явища. Тому при розмежуванні цих двох видів правопорушення потрібно використовувати разом з критерієм "ступінь заподіяної шкоди" інші критерії.

Правопорушення з невисоким рівнем суспільної шкоди можна розглядати однією із ознак адміністративного проступку. Значним рівнем суспільної шкоди доцільно характеризувати підсудний (кримінальний) проступок.

Розмежування адміністративного проступку від підсудного, на наш погляд, доцільно провести, також за об'єктом (відносинами, які охороняються тією чи іншою галуззю права) та за суб'єктом юрисдикції.

Як уже вказувалося вище до адміністративних проступків треба віднести лише ті з них, які посягають на встановлений порядок управління в широкому значенні цього терміну. Це означає, що ними будуть також проступки, які посягають на порядок управління у сфері громадської безпеки, охорони природи, якості продукції, метрології та стандартизації, транспорту, загального військового обов'язку тощо.

Проступки доцільно розділити на адміністративні та підсудні (кримінальні) в залежності від суб'єкту юрисдикції. Суб'єктами адміністративної юрисдикції є органи виконавчої влади, які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, а справи про підсудні проступки розглядатимуть суди загальної юрисдикції, які спеціалізуються на кримінальному праві.

Ще одним критерієм розмежування адміністративного та підсудного проступку є тяжкість та вид стягнення. Такі стягнення, як громадські роботи, виправні роботи, конфіскація, арешт треба передбачати лише для підсудних (кримінальних) проступків.

За суб'єктом правопорушення адміністративні і підсудні (кримінальні) проступки можуть бути також розмежовані. Адміністративну відповідальність будуть нести як фізичні, так і юридичні особи, відповідальність за підсудний проступок - лише фізичні особи (громадяни, іноземці і посадові особи).

Юридичні склади підсудних проступків і адміністративних проступків можна передбачити в єдиному кодифікованому акті - Кодексі України про підсудні та адміністративні проступки, в якому необхідно дати поняття підсудного проступку, його особливостей, в окремому розділі необхідно передбачити статті, в яких визначити санкції за підсудні проступки та інше.

Визнання в кримінальному праві кримінального проступку обумовило б проведення провадження в справах про такі делікти за нормами кримінального процесу.

Компромісне ж вирішення проблеми, пов'язане з передбаченням в іншому кодифікованому акті підсудного проступку, зобов'яже законодавця виділити в Кодексі України про підсудні та адміністративні проступки окремий розділ, в якому будуть зосереджені норми, регулюючі процесуальні засади розгляду справ про підсудні проступки.

Слід зазначити, що у випадку позитивного вирішення законодавцем питання про запровадження інституту відповідальності за підсудний проступок, який повинен бути передбачений в деліктному законодавстві, до останнього можна буде віднести ряд діянь, які сьогодні класифікуються, як злочини і тягнуть за собою кримінальну відповідальність, однією з основних ознак якої є наявність судимості. При запровадженні інституту підсудного проступку необхідно проведення рефор-

мування інституту адміністративної відповідальності, що буде спрямоване, перш за все, на захист прав і свобод людини і громадянина, оскільки відповідальність за вчинення підсудного проступку, за своєю природою, не повинна тягти за собою судимості як однієї з основних ознак кримінальної відповідальності.

О.В. Джафарова

доцент кафедри
адміністративної діяльності ОВС
кандидат юридичних наук, доцент
(Харківський національний університет внутрішніх справ)

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЯК ЗАСІБ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ДЕРЖАВНИХ ОРГАНАХ

Державна служба як один з найважливіших правових інститутів, які забезпечують здійснення управлінського впливу держави, неможлива без чітко встановлених заходів відповідальності державних службовців, які реалізують політику держави у певних сферах суспільних відносин. Стаття 38 Закону України "Про державну службу" зазначає, що особи, винні у порушенні законодавства про державну службу, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із чинним законодавством¹.

Проблемними питаннями адміністративної відповідальності державних службовців за корупційні діяння у межах дослідження загальнотеоретичних проблем розвитку теорії права певною мірою займалися В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, Ю.П. Битяк, І.А. Галаган, Д.М. Лук'янець, О.І. Щербак та інші науковці.

¹ Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 року № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України від 28.12.1993. - 1993 р. - № 52. - Ст. 490.

В теорії права юридичній відповідальності відводиться вагоме місце, однак й досі відсутнє загальноприйняте визначення її поняття. У тлумачних словниках, термін "відповідальність" визначається як: "необхідність, обов'язок відповідати за свої дії, вчинки, бути відповідальним за них"¹; "обов'язкова порука під страхом відповіді, стягнення"²; "нести відповідальність за когось, щось; відповідати перед законом"³. У науковій літературі юридична відповідальність визначається як: 1) передбачені законом вид і міра державно-владного (примусового) зазнання особою втрат благ особистого, організаційного і майнового характеру за вчинене правопорушення⁴; 2) застосування до правопорушника передбачених санкцією юридичної норми заходів державного примусу, які виражаються у формі обмежень особистого, організаційного чи майнового характеру⁵; 3) закріплений у законодавстві і забезпечуваний державою юридичний обов'язок правопорушника зазнати примусового позбавлення певних цінностей, що йому належали⁶; 4) застосування державного примусу за скоєне правопорушення, пов'язана з настанням обтяжливих наслідків особистого (організаційного) або майнового характеру⁷; 5) важливий захід захисту інтересів особистості, суспільства і держави⁸.

¹ Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. - 14-е изд., стереотип. - М.: Рус. яз., 1983. - С. 412.

² Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: т. 4. - М.: Рус. яз., 1980. - С. 717.

³ Тлумачний словник української мови / Укладачі Ковальова Т.В., Коврига Л.П. - Харків: Синтекс, 2005. - С. 99.

⁴ Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 2. - М.: Юрид. лит-ра, 1982. - С. 431.

⁵ Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. - К.: Наукова думка, 1979. - С. 99.

⁶ Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы, методологии правового исследования. - М.: Юрид. лит-ра, 1975. - С. 115-116.

⁷ Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Юрист, 2001. - С. 332.

⁸ Хропанюк В.Н. Теория государства и права / Под ред. В.Г. Стрекозова. - М.: Итнтерстиль, 2000. - С. 186, 334.

У юридичній літературі пропонуються визначення поняття "відповідальність посадових (службових) осіб". Так, наприклад, А.І. Щербак під юридичною відповідальністю посадових осіб розуміє "правовідношення, у якому на суб'єкта покладається правовий обов'язок виконувати умови діяльності з метою досягнення визначених результатів під погрозою застосування визначених санкцій та обмежень"¹. М.О. Іллічів, визначає юридичну відповідальність посадових осіб як "спрямування на її суб'єктів визначених негативних наслідків, виражених санкціях правових норм"². Пропонується також використовувати термін "службова деліктоздатність", як здатність суб'єкта нести юридичну відповідальність за порушення адміністративно-правових норм³.

Браховуючи вищевказане, до ознак юридичної відповідальності посадових осіб державних органів доцільно віднести такі:

- вона є одним із елементів правового статусу посадової особи певного державного органу;
- зумовлена характером організаційно-службового положення посадових осіб у відповідному державному органі, які наділені як внутрішніми, так і зовнішніми владними повноваженнями; виникає лише у межах службово-трудових відносин;
- її зміст залежить від виду службової діяльності чи характеру виконуваних службових завдань; характеризується підвищеним ступенем відповідальності, що пов'язано в першу чергу із встановленням підвищених санкцій за правопорушення, які пов'язані з виконанням службових завдань;

¹ Щербак А.И. Юридическая ответственность должностных лиц аппарата государственного управления. Автореф. дисс... канд. юрид. наук. 12.00.07. - К., 1978. - С. 9.

² Іллічів М.О. Адміністративно-правове становище посадової особи органів внутрішніх справ України: Дис... канд. юрид. наук. 12.00.07 // Національна академія внутрішніх справ України. - Київ, 2002. - С. 134

³ Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. - К.: Юрінком Інтер, 1999. - С. 97.

- з одного боку, вона є засобом впливу на неправомірну поведінку посадових осіб державних органів, з другого – виступає формою захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб у державі від неправомірних дій посадових осіб;

- наявність спеціальних заходів відповідальності за службові правопорушення; можливість одночасного притягнення посадової особи за вчинення правопорушення до дисциплінарної та кримінальної відповідальності (дисциплінарної та адміністративної; дисциплінарної та матеріальної); відповідальність настає: по-перше, за правопорушення, вчинені посадовою особою особисто; по-друге, за дії підлеглих їй по службі осіб.

Таким чином, юридичну відповідальність посадових осіб державних органів визначено як застосування до правопорушника, який вчинив протиправне, винне (умисне чи необережне) діяння (дію чи бездіяльність) передбачених санкцією юридичної норми заходів державного примусу, які виражаються у формі певних обмежень.

Розглядаючи юридичну відповідальність посадових осіб державних органів необхідно зупинитися на її підставах. Традиційно виділяють дві підстави юридичної відповідальності: 1) на підставі чого особа може нести юридичну відповідальність (правова підстава); 2) за що особа може нести юридичну відповідальність (фактична підстава)¹. Так, правовою підставою юридичної відповідальності є правові норми, що містяться у чинному законодавстві України. Фактичною підставою застосування юридичної відповідальності є, як правило, вчинення правопорушення.

До державних службовців можуть бути застосовані всі традиційні види юридичної відповідальності: дисциплінарна, адміністративна, цивільно-правова, матеріальна, кримінальна. Зосередимо увагу на дослідженні адміністративної відповідальності за корупційні діяння.

¹ Самошенко И.С. Фарукшин М.Х. Ответственность по советскому законодательству. – М.: Юрид. лит., 1971. – С. 71.

Наявність у посадової особи певного державного органу права вчиняти владні дії визначає особливості її адміністративної відповідальності.

У теорії адміністративного права існують певні погляди на визначення змісту поняття адміністративної відповідальності. М.С. Студенікіна зазначає, що під адміністративною відповідальністю найчастіше розуміється застосування частини заходів адміністративного примусу, а саме – адміністративних стягнень¹. І.А. Галаган визначає зміст адміністративної відповідальності як застосування у встановленому порядку уповноваженими на це органами і службовими особами адміністративних стягнень, сформульованих у санкціях адміністративно-правових норм, до винних у вчиненні адміністративних проступків, що містять державний і громадський осуд, засудження їх особи і протиправного діяння, що виявляється у негативних для них наслідках, які вони зобов'язані виконати, і переслідують цілі їх покарання, виправлення і перевиховання, а також охорони суспільних відносин у сфері радянського державного управління². Точку зору про те, що адміністративна відповідальність як різновид правової відповідальності є специфічною формою негативного реагування держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів (передусім адміністративних проступків), згідно з якою особи, які скоїли ці правопорушення, повинні дати відповідь перед повноважними державними органами за свої неправомірні дії і понести за це адміністративні стягнення в установленому законом порядку³. Існує позиція про те, що адміністративна відповідальність є різновидом юридичної відповідальності і має певні ознаки⁴. Певною мірою інтегрує, об'єднує

¹ Советское административное право / Под ред. В.И. Поповой, М.С. Студенкиной. - М.: Юрид. лит., 1988 - С. 88.

² Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. - Воронеж: ВГУ, 1970. - С. 41.

³ Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України: Навчальний посібник. - К., 1995. - С. 19.

⁴ Коваль Л.В. Адміністративне право. - К.: Вентурі, 1996. - С. 122-129.

багато поглядів щодо змісту адміністративної відповідальності В.В. Зуй, яка зазначає, що під адміністративною відповідальністю слід розуміти накладення на правопорушників загальнообов'язкових правил у державному управлінні та інших сферах, адміністративних стягнень, які тягнуть за собою для цих осіб обтяжливі наслідки матеріального чи морального характеру. При цьому зазначається, що адміністративна відповідальність є одним з видів юридичної відповідальності, якому притаманні всі ознаки останньої. Разом з тим, як складова адміністративного примусу, вона наділена усіма його ознаками¹.

Що стосується юридичних підстав адміністративної відповідальності то, відповідно до п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України, відповідальність за діяння, які є адміністративними правопорушеннями, має визначитися виключно законами України. Фактичну підставу адміністративної відповідальності становить адміністративне правопорушення (проступок). Визначення адміністративного проступку надане в ч. 1 ст. 9 КУпАП – протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність.

Сьогодні майже єдиним нормативно-правовим актом зміст якого дає змогу виділити класифікаційні ознаки адміністративної відповідальності з метою відмежування цього виду юридичної відповідальності від інших, є Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП). Аналіз положень КУпАП, зокрема статей, що містяться в главах 17 – "Підвідомчість справ про адміністративні правопорушення" та 19 – "Про-

¹ Адміністративне право України [Підручник для юрид. вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гарашук та ін.]; За ред. Ю.П. Битяка. – Х.: Право, 2000. – 520 с. – С.158; Административное право Украины. – 2-е изд., перераб. и доп.[Учебник для студентов высш.учеб.заведений юрид. спец. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.Н. Гарашук и др.]; Под ред. проф. Ю.П. Битяка. – Харьков: Право, 2003. – 576 с. – С. 177.

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО ПРОТИДІЮ ВІДМИВАННЮ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ І КОРУПЦІЇ
(Донбаські правові читання)

токол про адміністративне правопорушення"¹, дає підстави стверджувати, що притягнення осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, до адміністративної відповідальності здійснюється в переважній більшості органами виконавчої влади, які здійснюють функції державного управління у відповідній сфері суспільних відносин. Адміністративна відповідальність виступає, з одного боку, як необхідний елемент механізму державного управління і є фактично різновидом державно-управлінських відносин, а з іншого боку, вона виступає засобом охорони всіх суспільних відносин, які потрапляють до сфери державного управління. При цьому притягнення до адміністративної відповідальності завершує собою процес реалізації органом державного управління такої функції державного управління, як контроль.

Д.М. Лук'янець вважає, що "одним із ключових моментів юридичної відповідальності є державний примус. У випадках застосування штрафної (каральної) відповідальності примус має прояв або в обмеженні прав особи, яка притягується до відповідальності (позбавлення права займати певні посади, позбавлення права керувати автомобілем і т. п.), або в накладенні додаткових обов'язків (сплатити штраф і т. п.)"². На нашу думку, цей аспект адміністративної відповідальності також має бути відображеним у її визначенні.

Отже, ознаками, що дозволяють виділити адміністративну відповідальність серед інших видів юридичної відповідальності, є такі:

- застосовується органами виконавчої влади і реалізується в процесі здійснення ними функцій державного управління, а в передбачених законом випадках – судом;

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення з постатейними матеріалами : Станом на 1 січня 2001 року / Відп. Ред. Е.Ф. Демський. - К.: Юрінком Інтер, 2001. - С. 129.

² Лук'янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку.: Монографія. - К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. - С. 30

- між суб'єктом притягнення до відповідальності і особою, котра притягується до відповідальності, відсутні відносини службового підпорядкування;

- притягнення до відповідальності здійснюється відповідно до норм адміністративного права та на винного накладаються особливі стягнення – адміністративні (передбачені адміністративним законодавством).

Таким чином, як підсумок зазначимо, що оскільки норми про адміністративну відповідальність адресуються не тільки правопорушникам, а всім суб'єктам відносин, які охороняються за допомогою цього виду відповідальності, її законодавче визначення повинно відображати зміст адміністративної відповідальності в об'єктивному розумінні. Поняття адміністративної відповідальності з метою використання його в законодавчій практиці може бути, наприклад, таким: "Адміністративна відповідальність – відповідальність фізичних або юридичних осіб (за умов відсутності між ними відносин службового підпорядкування), яка реалізується через застосування до них органами виконавчої влади з приводу вчинення першими проступку, передбачених адміністративним законодавством стягнень". Здійснений вище аналіз ознак адміністративної відповідальності та запропоноване поняття має загальний характер і стосується всіх суб'єктів адміністративних проступків. Безумовно, адміністративна відповідальність державних службовців є частиною загального інституту адміністративної відповідальності.

Особливості адміністративної відповідальності посадових осіб державних органів визначаються ст. 14 Кодексу України про адміністративні правопорушення¹, а також деякими іншими законодавчими актами².

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР від 18.12.1984. -1984 р. - № 51. - С. 1122.

² Про боротьбу з корупцією: Закон України від 5 жовтня 1995 року № 356/95 // Відомості Верховної Ради України від 22.08.1995. - 1995 р. - № 34. - Ст. 266; Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96 // Відомості Верховної Ради України від 19.11.1996. - 1996 р. - № 47. - Ст. 256.

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО ПРОТИДІЮ ВІДМИВАННЮ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ І КОРУПЦІЇ
(Донбаські правові читання)

Посадові особи державних органів можуть бути притягнені до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, які передбачені Законом України "Про боротьбу з корупцією". Питання про кримінальну, цивільно-правову та матеріальну відповідальність за корупційні діяння та правопорушення, пов'язані з корупцією, вирішуються відповідно до вимог чинного законодавства. Так, відповідно зі ст. 7 цього Закону, вчинення особою, уповноваженою на виконання функцій держави будь-якого з передбачених у ст. 1 вказаного Закону корупційних діянь, якщо вони не містять складу злочину, тягне за собою адміністративну відповідальність у вигляді штрафу від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Статтею 8 передбачено адміністративну відповідальність за порушення спеціальних обмежень, встановлених для осіб, уповноважених на виконання функцій держави; ст. 9 – за порушення вимог фінансового контролю; ст. 10 – адміністративну відповідальність керівників за невжиття заходів щодо боротьби з корупцією; ст. 11 – відповідальність за умисне невиконання своїх обов'язків по боротьбі з корупцією. Правопорушення, пов'язані з використанням посадовими особами в особистих чи інших службових цілях державних коштів, наданих їм у службове користування приміщень, засобів транспорту чи зв'язку, техніки або іншого державного майна до корупційних діянь не належать. Відповідальність за такі діяння передбачена ст. 184-1 КУпАП.

Відповідальність за незаконне одержання особою матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг (п. "а" ч. 2 ст. 1 Закону України¹ настає за умови вчинення таких дій у зв'язку із виконанням функцій держави. Під діяльністю осіб, уповноважених на виконання функцій держави, розуміється діяль-

¹ Про боротьбу з корупцією: Закон України від 5 жовтня 1995 року № 356/95 // Відомості Верховної Ради України від 22.08.1995. – 1995 р. – № 34. – Ст. 266

ність, здійснювана у межах визначених для них повноважень і спрямована на практичне виконання завдань і функцій, які стоять перед державними органами, де вони працюють¹. Повноваження, надані особам, уповноваженим на виконання функцій держави, – це ті конкретні обов'язки, які, відповідно до закону та інших нормативно-правових актів, вони повинні виконувати, а також права, надані їм для повного та ефективного виконання своїх обов'язків. Протиправне використання такими особами наданих їм повноважень передбачає перевищення ними їх владних та інших службових прав, а так само інше зловживання ними, а також умисне невиконання покладених на них обов'язків.

Посадова особа притягується до відповідальності за Законом України "Про боротьбу з корупцією", якщо доведена умисна форма вини (суб'єктивна сторона корупційних правопорушень): тобто особа усвідомлює суспільну небезпечність і протиправність діяння і бажає його вчинити. Як зазначають М. Мельник, А. Редька, М. Хавронюк, за будь-яких обставин при інкримінуванні особі корупції або іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією, обов'язково має встановлюватися: 1) умисний характер вчиненого; 2) наявність особистого інтересу, на задоволення якого спрямовано вчинене діяння. Відсутність у діянні особи першої із вказаних обставин, а так само не з'ясування її у процесі адміністративного провадження виключає притягнення особи до відповідальності за Законом України "Про боротьбу з корупцією".

Слід зазначити, що одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, гонорару чи іншої винагороди за наукову, викладацьку, творчу діяльність Законом не заборонено і тому корупційним діянням не вважається (п.п. 7, 8

¹ Мельник М.І., Редька А.І., Хавронюк М.І. Науково-практичний коментар Закону України "Про боротьбу з корупцією" / За ред. М.І. Мельника. - К.: Атака, 2003. - С. 8.

Постанови Пленуму Верховного Суду від 25.05 1998 р. № 13 (із змінами)).

Положення ч. 1 ст. 3 Закону встановлює, що "Суб'єкти ... за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, несуть адміністративну відповідальність на підставі цього Закону".

При застосуванні адміністративної відповідальності діють загальні і процесуальні норми, передбачені главами 1 - 4, 18 - 33 КУпАП, ст. 221 КУпАП, які не суперечать Закону, а також конкретні норми Закону, якими встановлені ознаки корупційних правопорушень, вид і міра адміністративної відповідальності.

Означене вище, дозволяє окреслити наступні особливості адміністративної відповідальності посадових осіб державних органів за корупційні діяння: 1) підстави та порядок встановлені нормами адміністративного права; 2) до посадових осіб державних органів застосовуються штраф; 3) поза службовою діяльністю посадові особи несуть юридичну відповідальність на загальних підставах з іншими громадянами.

Таким чином, адміністративна відповідальність посадових осіб державних органів є одним із засобів протидії корупції. Вважаємо, що під час вирішення питання про притягнення посадової особи до адміністративної відповідальності за корупційні діяння принциповим має бути визначено:

- 1) суспільну шкідливість діяння;
- 2) обставини, за яких його вчинено;
- 3) форма вини;
- 4) обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність;
- 5) попередню поведінку посадовця, його ставлення до виконання своїх обов'язків на службі.

Т.І. Друцул

лаборант факультету підготовки, перепідготовки
та підвищення кваліфікації працівників податкової міліції
(*Національний університет ДПС України*)

СУТНІСТЬ КОРУПЦІЇ ТА ПРИЧИНИ ЇЇ ПОШИРЕННЯ В УКРАЇНІ

Корупція як соціальне явище у своїх різноманітних проявах не має ні часових, ні географічних меж, оскільки завжди існує там, де є держава. На сьогоднішній день корупція являється однією з найгостріших проблем, вирішення якої для багатьох країн – надважливе питання. Це явище негативно впливає на різні сторони суспільного життя: *економіку, політику, управління, соціальну і правову сфери, громадську свідомість, міжнародні відносини*. Корумповані відносини все більше витісняють правові, етичні відносини між людьми, із аномалії поступово перетворюються у норму поведінки. Все це стосується і України, для якої корупція стала фактором реальної загрози національній безпеці та конституційному ладу.

Дослідження корупційних проявів можна знайти в наукових працях як в Україні, так і закордоном. Серед українських вчених що проблему досліджували О. Бандурка, В. Білоус, В. Глушков, Є. Дидоренко, А. Закалюк, М. Камлик, В. Попович, В. Сташиш, В. Тацій, М. Хавронюк, І. Даньшин, В. Литвиненко та ін.

Метою цієї статті є розкриття сутності корупції та її шкідливих наслідків, а також аналіз законодавства з питань протидії корупційним проявам в Україні.

Поняття корупції у загальноприйнятому розумінні цього явища вперше було сформульовано 34-ю Сесією Генеральної Асамблеї ООН у 1979 р. Фахівцями цієї організації корупцію визначено як "виконання посадовими особами будь-яких дій або ж бездіяльність у сфері виконання їх посадових повнова-

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО ПРОТИДІЮ ВІДМИВАННЮ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ І КОРУПЦІЇ
(Донбаські правові читання)

жень за винагороду у всякій формі в інтересах того, хто надає цю винагороду, як з порушенням посадових інструкцій, так і без їх порушення".

Науковці виділяють кілька варіантів походження терміна "корупція"¹. Існує думка, що він походить від сполучення латинських слів "correi" (кілька учасників зобов'язальних відносин з приводу одного предмета) та "impere" (пам'ятати, пошкоджувати, порушувати, скасовувати). У результаті утворився самостійний термін "corruptere", який передбачає участь у діяльності кількох осіб, метою яких є "гальмування" нормального ходу судового процесу або процесу управління справами суспільства. Іноді цей термін пов'язують з іншими латинським словом, але вже дещо іншим – "coruptio", яке тлумачиться як "підкуп, продажність громадських і політичних діячів, посадових осіб"².

В сучасному законодавстві України основним нормативним актом щодо прямого регулювання боротьби з корупцією є Закон України "Про боротьбу з корупцією" від 5 жовтня 1995 р. Відповідно до ст. 2 цього закону до суб'єктів корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, належать державні службовці; народні депутати України, депутати ВР АРК, депутати сільських, селищних, міських, районних та обласних рівнів; службові особи органів місцевого самоврядування³. До таких суб'єктів ще віднесено військовослужбовців та інших осіб.

Необхідно зауважити, що цей Закон вклучає дуже вузький перелік службових осіб, які визначаються суб'єктами корупційних діянь. Тому, рекомендується поширити чинність зазначеного Закону на всіх службових посадовців, які працюють у дер-

¹ Інтернет-сайт: www.akmf.org/wbook/563.htm.

² Мельник М. І. Корупція // Юридична енциклопедія: В 6 т. – К., 2001. – Т. 3. – С. 369-370.

³ Про боротьбу з корупцією: Закон України від 5 жовтня 1995 року № 357/95-ВР // Відомості Верховної Ради України від 22.08.1995. – № 34. – Ст. 266.

жавних установах і організаціях.

З метою антикорупційної діяльності в країні був прийнятий Указ Президента України № 1615/2005 від 18 листопада 2005 р. "Про першочергові заходи щодо детінізації економіки та протидії корупції", де одним із пріоритетних заходів щодо протидії корупції було запровадження громадського моніторингу стану поширення корупційних діянь у політичній, економічній і соціальній сферах на загальнодержавному та місцевому рівнях.

В Програмі Уряду "Назустріч людям" є окремий розділ "Подолання корупції". Ще на початку 2006 року Президент України вніс до Верховної Ради пакет антикорупційних законів, прийняв низку указів, зокрема затвердив Концепцію по боротьбі з корупцією.

У лютому 2007 р. був підписаний Меморандум про створення Антикорупційного фронту керівниками Комітету по боротьбі з корупцією, Комітету протидії корупції та організованих злочинності, Антикорупційного комітету, Київської міської організації спілки української молоді. В структурі Міністерства юстиції України утворено інститут Урядового уповноваженого по боротьбі з корупцією та відповідальний секретаріат, що забезпечує його діяльність.

У серпні 2007 р. були оприлюднені 10 антикорупційних ініціатив Президента України. Прийнятий План заходів щодо реалізації Концепції протидії корупції в Україні "На шляху до доброчесності" до 2010 р. Вирішено до протидії корупції залучити такий важіль, як потенціал громадських організацій і рухів. Проте саме політична корупція не дає зробити належних кроків.

Відповідно до статті 7 Закону України "Про основи національної безпеки України" поширення корупції, хабарництва в органах державної влади, зрощення бізнесу і політики, організованої злочинної діяльності; переважання в діяльності управлінських структур особистих та корпоративних інтересів над

загальнонаціональними визнані як загрози національним інтересам і національній безпеці.

У засобах масової інформації та державними службовцями активно простежується тенденція до проголошення боротьби з корупцією, але вона не завжди супроводжується ефективними заходами, спрямованими на протидію та боротьбу з цим негативним явищем. Ефективність боротьби з будь-якими антисоціальними проявами залежить від правильного розуміння сутності, витоків цих явищ. Слід виходити з того, що корупція не може бути зведена до якогось конкретного суспільно небезпечного діяння, певного правопорушення. Корупція – це явище, яке має соціальну закономірність розвитку та здійснює негативний вплив на соціальні процеси. Вона пронизує різні сфери суспільства, деформує суспільні відносини¹.

Факторами впливу на рівень розповсюдження корупції є ступінь демократизації суспільства, стан економіки держави, рівень матеріального благополуччя населення, його соціальна та правова захищеність.

Корупція як соціально небезпечне явище породжує спектр інших явищ: підриває авторитет держави, завдає шкоди утвердженню демократичних засад управління суспільством, побудові та функціонуванню державного апарату; суттєво обмежує конституційні права та свободи людини і громадянина; порушує принципи верховенства права; призводить до гальмування та викривлення соціально-економічних реформ; порушує встановлений порядок здійснення повноважень посадовими особами органів державної влади, місцевого самоврядування, органів управління приватного сектора.

Причини та умови, що сприяють розповсюдженню корупції в Україні зумовлені наявністю основних взаємопов'язаних між собою факторів, зокрема: *економічних, політичних, організа-*

¹ Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії. – К., 2001. – 304 с. – С. 20.

ційно-управлінських, правових, ідеологічних, соціальні та морально-психологічних.

Економічні фактори пов'язані з тривалою економічною кризою, яка призвела до деформації соціально-економічних відносин і спричинила тяжкі економічні наслідки для українського суспільства, держави, переважної більшості населення. Бідність, безробіття, відтік продуктивних сил за кордон, хвороби та інші вади сучасного суспільства – основні причини корупції, які полягають у необхідності задоволення потреб.

Важливим політичним чинником, який сприяє розвитку корупції та зменшенню можливості ефективного контролю за діяльністю чиновників в Україні є недосконалість законодавства. Велика кількість законів та інших нормативно-правових актів не виконуються, або наділяють керівників різних рівнів дискримінаційними повноваженнями, що дозволяють їм без особливого для себе ризику перешкоджати навіть законно очікуваним рішенням, відхиляти або затримувати вирішення законних вимог громадян, підприємств з метою одержання хабарів.

Організаційно-управлінськими чинниками корупції є відсутність чіткої регламентації діяльності державних службовців щодо процедури здійснення службових повноважень, прийняття рішень, видачі офіційних документів; наявність у посадових осіб надто широких розпорядчо-дозвільних повноважень для прийняття рішень на свій розсуд, що дає їм можливість створювати зайві ускладнення, перебільшувати свою роль у вирішенні питань, пов'язаних із зверненнями громадян; поширеність у кадровій політиці випадків заміщення посад службовців не на підставі їх ділових і моральних якостей, а через знайомство за колишньою роботою, особисту відданість, близькість політичних уподобань; відсутність порядку спеціальної перевірки, тестування на відповідність професійним та моральним якостям, періодичної ротации, однорівневого переміщення службовців; відсутність механізмів унеможливлення

прийняття на службу лідерів і членів злочинних угруповань та здійснення ними кар'єри; затягування правового та практичного вирішення питань проведення спеціальної перевірки осіб, які є кандидатами на посади державних службовців або працюють на таких посадах, запровадження більш чіткого порядку ведення їх особових (кадрових) справ; відсутність у більшості міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, управлінських структур окремих підрозділів або спеціально виділених працівників, на яких покладаються обов'язки організації роботи щодо запобігання корупційним діянням та іншим посадовим правопорушення¹.

На сьогодні в Україні прийнято більше як 90 нормативно-правових актів різної юридичної сили антикорупційної спрямованості, однак знищити або хоча б зменшити корупційні прояви не вдається. Це говорить про те, що необхідно вдосконалювати чинне законодавство з питань протидії корупції, оскільки в ньому немає гармонії та єдиної мети.

Фактори соціального та морального-психологічного та характеру також суттєво впливають на поширення корупції в державі. До них можна віднести масовий психологічний стрес, який переживає населення в ході проведення "постійних" реформ, культ грошей, багатства, розкоші, який в умовах низького рівня розвитку економіки та відсутності можливості самореалізації визначає масову готовність розбагатіти за будь-яку ціну².

Можна назвати ще й багато інших чинників, що обумовлюють поширення корупційної діяльності в країні, і низьку ефективність заходів протидії. Але, на думку О. Кальмана, існує один чинник, який і обумовлює прояви усіх інших чинників. Це відсутність жорсткого соціально-правового контролю за діяльністю посадових осіб та їх відповідальністю в умовах де-

¹ Офіційний вісник України. - 2006. - № 51. - Ст. 3418.

² Яцків І. Деякі особливості поширення та протидії корупції // Підприємство, господарство і право. - 2009. - № 1. - С. 123-124.

мократизації суспільного життя¹.

Прийняття вищими органами державної влади рішень у даній сфері не дає суттєвих позитивних результатів через низьку виконавську дисципліну, формальний підхід до виконання поставлених завдань. У результаті проблема корупції залишається гострою.

Тому потрібно переглянути базові нормативні акти, які визначають основні принципи і поняття корупції. Йдеться про Закон України "Про боротьбу з корупцією" у новій редакції, який був прийнятий у 1995 р. як такий, що не відповідає потребам сьогодення. Для цього потрібно визначити єдині підходи до сутності поняття корупції, її різновидів та удосконалити шляхи її вияву, а також збільшити відповідальність посадових осіб за корупційні дії.

Потрібно легалізувати тіньові економічні відносини через введення цивілізованого приватного права, відмежувавши від власників тих, хто отримав цю власність через посаду. Найбільш органічними інституційними умовами унеможливлення корупції стає саме правова держава й правове суспільство, де правові норми стають нормами життєвої необхідності й моралі. Отже, право приватної власності потрібно зробити обов'язковими до виконання. З метою подолання корупції державою має бути розроблена і реалізована система заходів, яка не лише забезпечила покарання, але й створила умови, за яких корупційна діяльність була б не вигідною. За рекомендаціями Парламентської асамблеї Ради Європи для забезпечення координації дій у процесі боротьби з корупцією Україні потрібно розробити і ефективно впроваджувати в життя Наці-

¹ Кальман О.Г. Місце і значення соціально-правового контролю в системі заходів протидії корупції в Україні // Відповідальність посадових осіб за корупційну діяльність. Liability of Public Officials for Corruption: зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. семінару. - Х.: НЮА ім. Ярослава Мудрого; Харківський центр по вивченню організованої злочинності спільно з Американським Університетом у Вашингтоні; Ін-т вивчення проблем злочинності Академії правових наук України, 2003. - С. 148 - 151.

ональну стратегію і План дій щодо боротьби з корупцією. Також є необхідність у створенні Національного бюро розслідування, на яке можна покласти функції розслідування найбільш резонансних справ і корупційних злочинів¹.

Проблема корупції тісно пов'язана з посиленням впливу на прийняття рішень в економічній сфері з боку політико-економічних (так званих "кланових") угруповань. Проте практика лобювання прийняття рішень у парламенті поширена в усьому світі та є досить звичайною навіть для розвинених країн. Різниця полягає в тому, що в Україні прийняті таким чином закони діють в інтересах окремих кланів, а не на користь суспільства.

Корупція, впливаючи на внутрішньоекономічні, соціальні та політичні процеси, а також на зовнішньоекономічні відносини, створює передумови для соціального вибуху. Це становить реальну проблему для забезпечення як економічної, так і національної безпеки країни.

В останні роки в Україні у сфері протидії корупції зроблено досить багато – прийнято спеціальний антикорупційний закон та низку інших законодавчих актів антикорупційного спрямування, схвалено Концепцію боротьби з корупцією, розроблено спеціальну антикорупційну програму, на політичному рівні проголошено курс на посилення протидії цьому злу, запроваджено систематичне проведення на найвищому рівні організаційних заходів за участю керівників правоохоронних та інших державних органів, присвячених питанням протидії корупції тощо.

Однак, ці та інші, здійснювані в державі та суспільстві, заходи не привели до відчутних позитивних результатів у справі протидії корупції. Причин тому багато – як об'єктивних, так і суб'єктивних. Одна з них полягає у тому, що протягом існування України як незалежної держави антикорупційні проце-

¹ Інтернет-сайт: <http://www.coe.kiev.ua/Campaign/domestic/pace/action.htm>

си не мали належного наукового забезпечення. Власне, на сьогодні проблему протидії корупції визначають три аспекти, співіснування яких є досить парадоксальним фактом: *по-перше*, вона є надзвичайно актуальною для соціального життя загалом і для юридичної науки і практики зокрема, що визнається і підкреслюється усіма; *по-друге*, про неї надзвичайно багато говорять політики, журналісти, інші категорії громадян; *по-третє*, при цьому вона характеризується низьким рівнем наукового дослідження.

Наслідками поширення корупції в Україні на національному та регіональному рівнях є наступні:

- підрив соціальної довіри й верховенства права;
- руйнація соціальної моралі та почуття справедливості в населення;
- перешкоджання функціонуванню ринку та деформація нормальних систем розподілу;
- зниження громадської відповідальності, посилення соціальної напруженості у регіонах, зневіра у ефективності державної політики тощо.

Аналіз причин та умов корупції дозволяє зробити висновок, що її поширеність в Україні зумовлена рядом взаємопов'язаних між собою організаційно-правових, економічних та соціально-правових факторів. Корупція є зворотним боком тіньової економіки. Тому стратегія профілактики корупційних діянь в економічній сфері полягає у виведенні такої економіки з тіні. Ця стратегія може розгортатися за умов удосконалення системи оподаткування, зменшення податкового тиску на підприємців та інших фізичних осіб, спрощення порядку стягнення податків.

На нашу думку, корупція - це явище, яке можна пояснити людськими слабостями, через які особи, наділені за посадою повноваженнями на виконання функцій держави, свідомо здійснюють неправомірні діяння, в тому числі зловживають своїм службовим становищем з метою одержання особистих

переваг.

Отже, основними шляхами очищення суспільства від корупції є запровадження демократичних засад у сфері суспільного життя, виховання правової культури населення, чітке визначення меж державного регулювання економіки. Серед напрямів протидії корупції можна виділити вдосконалення законодавчої бази; виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень; забезпечення покарання осіб, винних у скоєнні корупційних правопорушень; поновлення порушених корупційними діями прав та інтересів осіб; усунення наслідків корупційних діянь.

Д.Г. Заброда

начальник кафедри адміністративної діяльності
кандидат юридичних наук
(*Дніпропетровський державний університет
внутрішніх справ*)

МОДЕЛІ ОРГАНІЗАЦІЇ БОРТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ: ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВ

Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією являє собою складний різновид управлінської діяльності, а тому потребує здійснення відповідних організаційних дій, що дозволять забезпечити її ефективність. Саме від того, настільки раціонально функціонує система боротьби з корупцією, буде залежати успіх реалізації антикорупційних програм у державі, рівень витрачених матеріальних та інших ресурсів для мінімізації впливу корупції на суспільні процеси в Україні.

Виступаючи складовою управлінського процесу, організація взаємодії формує основу діяльності відповідних державних органів, визначає обсяг завдань, а також конкретний зміст заходів щодо їх практичної реалізації. При цьому взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією передбачає, по-перше, встано-

влення певного режиму такої взаємодії, по-друге, підтримання цього режиму у визначеному стані і, по-третє, постійне його удосконалення з метою підвищення ефективності безпосередньої правоохоронної діяльності.

При аналізі проблем організації взаємодії зазначених суб'єктів необхідно звернути увагу на зміст цього різновиду управлінської діяльності, який, на наш погляд, складається з визначення взаємодіючих ланок, їх задач й обсягу взаємодії на кожному напрямку боротьби з корупцією; чіткого розподілу функціональних обов'язків, визначення форм взаємодії та відповідних виконавців на усіх напрямках діяльності щодо боротьби з корупцією, доведення та роз'яснення поставлених перед ними спільних задач; забезпечення обміну взаємною інформацією, визначення способів та засобів зв'язку між ланками, що взаємодіють; своєчасного та повного виконання узгоджених планів та завдань; чітке маневрування силами та засобами у відповідності до умов оперативної обстановки; взаємної допомоги та підтримки; забезпечення постійного керівництва і контролю за виконанням узгоджених (спільних) заходів.

Встановлення мети організації взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією повинно враховувати її співвідношення з відповідними рівнями завдань, визначеними для правоохоронних органів на різних етапах розвитку корупційної ситуації у суспільстві. Зокрема, на стратегічному рівні – це забезпечення постійної спільної діяльності суб'єктів боротьби з корупцією щодо всебічного виявлення, вивчення та усунення причин та умов корупції; на локально-стратегічному – постійне максимальне використання спільних зусиль суб'єктів боротьби з корупцією на пріоритетних напрямках суспільного життя; на оперативному – забезпечення ефективного використання сил та засобів суб'єктів боротьби з корупцією у визначений період, у відповідній оперативній обстановці; на оперативно-локальному – максимальне використання спільних зусиль щодо припинення та запобігання найбільш розповсюдженим видам ко-

рушійних правопорушень.

Досягнення поставленої перед суб'єктами боротьби з корупцією мети пов'язане з рядом негативних аспектів, так званих "бар'єрів", які зашкоджують процесу взаємодії. Їх усунення можливо лише при належній організації. До таких бар'єрів В.О. Малюткін відносить: відомчий, смисловий, психологічний та організаційний¹.

Для подолання організаційного бар'єру ми пропонуємо розробити модель організації взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією.

Теорія управління свідчить, що моделювання дозволяє дослідити істотні властивості, структуру досліджуваного об'єкту, з'ясувати взаємовідносини між її елементами². Даючи наближений опис того чи іншого явища, моделювання дозволяє з'ясувати саме ті його властивості, які в подальшому можуть бути перенесені у реальність.

Моделювання взаємодії правоохоронних органів у галузі боротьби з корупцією пов'язане з вирішенням наступних завдань: проведенням аналізу та систематизацією даних про стан взаємодії у цій сфері; описом типових ознак такої взаємодії з урахуванням міжнародного досвіду; виділенням тих характеристик, які можуть бути впроваджені у національну систему взаємозв'язків суб'єктів боротьби з корупцією; встановленням співвідношення між бажаними ознаками моделі та можливостями щодо їх перенесення у реальну діяльність правоохоронних органів; виявленням перспектив розвитку зазначеної системи взаємодії.

Одним із методів виявлення закономірностей, які б дозво-

¹ Малюткін В.А. Организация взаимодействия подразделений органов внутренних дел в осуществлении профилактики преступлений: Лекция № 13/ Под ред. Г. А. Аванесова. - М.: РИО МВД СССР, 1976. - С. 12-13.

² Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. канд. юрид. наук Ю.Ф. Кравченка. - К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. - С. 135.

лили зробити висновок про специфіку взаємодії правоохоронних органів у галузі, що розглядається, та виробити найбільш ефективний спосіб організації взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією в Україні є аналіз досвіду антикорупційної діяльності інших країн. З цією метою ми пропонуємо розглянути особливості протидії корупції в таких країнах як Білорусь, Бельгія, Болгарія, Гонконг, Ізраїль, Індія, Іспанія, Італія, Казахстан, Канада, Китай, Литва, Молдова, Нідерланди, Німеччина, Пакистан, Південно-Африканська Республіка, Польща, Португалія, Росія, Румунія, Сінгапур, Сполучені Штати Америки, Угорщина, Фінляндія, Франція, Чехія, Японія. Вибір саме цих держав був обумовлений рядом чинників. До них відносяться, по-перше, стан розвитку демократії у суспільстві, зокрема, у так званих країн "передової демократії" – Франція, США, Португалія, Нідерланди, Італія тощо; по-друге, низькі оцінки рівня корумпованості – Сінгапур, Канада, Нідерланди, США, Фінляндія, по-третє, специфіка організації взаємодії у галузі боротьби з корупцією – США, Гонконг, Сінгапур, Японія; по-четверте, особливості побудови правоохоронної системи у країнах з різною соціально-політичною структурою – Німеччина, Пакистан, Північно-Африканська Республіка, Індія; по-п'яте, приналежність до країн колишнього соціалістичного спрямування або до СРСР, що зумовлює подібність їх правоохоронних систем до української – Білорусь, Болгарія, Казахстан, Китай, Литва, Молдова, Росія, Угорщина тощо.

На підставі аналізу діяльності правоохоронних структур інших країн, нами було виділено два основних шляхи організації взаємодії у сфері боротьби з корупцією. Перший шлях пов'язаний зі створенням єдиного правоохоронного органу, який має усю повноту повноважень щодо боротьби з корупцією, а в деяких випадках наділяється надзвичайними повноваженнями. При цьому, модель організації взаємодії може носити назву "централізованої". Для такої моделі властиві переважно горизонтальні координаційні зв'язки з іншими правоохо-

ронним органами, оскільки антикорупційний орган є самостійним (центрального органу влади, переважно виконавчої, або ж створюється при голові держави, уряді чи парламенті) і виступає головним суб'єктом боротьби з корупцією.

Інший шлях передбачає розподіл функцій щодо боротьби з корупцією між різними правоохоронними органами, з подальшим визначенням одного з них як координатора антикорупційної діяльності. У цьому випадку модель організації взаємодії має назву "децентралізованої". При такій моделі взаємодії виникає необхідність у створенні окремого координуючого центру для розробки та контролю за реалізацією антикорупційних програм і практичної організації боротьби з корупцією різними суб'єктами системи. Так, в Україні це був Координаційний комітет по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю при Президентові України, функції якого виконує зараз РНБО, що спеціально утворювався для здійснення координації діяльності всіх державних органів, на які відповідно до Закону "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю" покладено обов'язки вести цю боротьбу. Координація заходів щодо виявлення, припинення та попередження корупції в АПК, областях, містах Києві та Севастополі, районах, містах обласного підпорядкування відповідно до частини третьої статті 29 Закону України "Про прокуратуру" здійснюють прокурори Автономної Республіки Крим, областей, міст і районів, військові прокурори регіонів.

У зв'язку з цим нами виділено декілька видів організації систем правоохоронних органів щодо боротьби з корупцією.

Перший різновид таких систем передбачає включення функції боротьби з корупцією до компетенції органів, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю. У цьому випадку функція боротьби з корупцією виступає неосновною. Вона опосередковується тісним зв'язком цих явищ, їх спільними причинами існування та аналогічністю методів боротьби з ними. Така система характерна для більшості країн світу. Зок-

рема, боротьба з організованою злочинністю та корупцію здійснюється: 1) у Російській Федерації – спеціалізованими підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю Генеральної прокуратури, МВС, ФСБ; 2) у Республіці Білорусь – органами внутрішніх справ, державної безпеки і прокуратури, Комітетом державного контролю, державними податковими органами; 3) у Республіці Польща – Центральним слідчим бюро Головної Комендатури поліції, в структурі якого є слідчо-оперативний відділ для боротьби з економічними злочинами і корупцією; 4) в Угорщині – національною поліцією, прокуратурою, прикордонною охороною та службами безпеки; 5) у Литві – Службою розслідувань організованих злочинів Департаменту поліції при МВС Литви; 6) у ФРН – Федеральним відомством кримінальної поліції, яке входить до МВС; 7) в Італії – Дирекцією по боротьбі з мафією, яке також знаходиться в структурі МВС; 8) у Швеції – Поліцейською службою, що організаційно підпорядковується Міністерству юстиції Швеції; 9) у Південно-Африканській республіці – цільовими групами Поліцейської служби ПАР та підрозділами національної стратегічної розвідки; 10) в Румунії – Бригадою по боротьбі з оргзлочинністю і корупцією у складі МВС та міжвідомчою Службою по боротьбі з корупцією та відмиванням коштів; 11) у Болгарії – Національною службою "Боротьба з організованою злочинністю"; 12) в Узбекистані – Головним управлінням по боротьбі з корупцією, рекетом та тероризмом, Головне управління карного розшуку МВС, Прокуратурою, Міністерством юстиції та спеціальними підрозділами Служби Національної безпеки; 13) у Бельгії – Центральним Офісом по боротьбі з організованою злочинністю у сфері економіки та Центральним Офісом по боротьбі з корупцією; 14) у Франції – Радою оборони та Державним секретаріатом громадської безпеки МВС. Подібна ситуація склалася також і у Молдові, Японії, Естонії, Нідерландах та Фінляндії.

Що стосується нашої країни, то її віднесення до зазначеної

вище категорії систем обумовлюється тим, що повноваження щодо боротьби з організованою злочинністю та корупцією покладаються на декілька спеціальних структур – підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю МВС, підрозділи СБУ по боротьбі з організованою злочинністю та корупцією, підрозділи податкової міліції, а також прокурори, митні органи та деякі інші, для яких боротьба з корупцією хоча й визнана пріоритетним напрямом діяльності, але не є єдиним і основним.

Другий різновид систем базується на виділенні функції боротьби з корупцією як основної для правоохоронного органу. Зокрема, такі системи існують у Республіці Казахстан, де створено Державну комісію Республіки Казахстан по боротьбі з корупцією; у Республіці Корея, де створено спеціальний Антикорупційний комітет та комісію для боротьби з корупцією; у Франції створено Центральну службу по боротьбі з корупцією; в Ісламській Республіці Пакистан діють на центральному рівні Федеральне агентство розслідувань і на рівні провінцій – Антикорупційна організація; у Китаї – це спеціальна Рада, яка складається з представників п'яти відомств: Центральної комісії Комуністичної партії Китаю з перевірки дисципліни, Міністерство контролю, Ревізійного управління, організаційного відділу Центрального комітету Комуністичної партії Китаю та Міністерства кадрів. У Білорусі Президент при Раді Безпеки Республіки Білорусь створив Міжвідомчу комісію по боротьбі зі злочинністю та наркоманією. У відповідності до Указу Президента Білорусі, до завдань цієї комісії у сфері боротьби з корупцією відносяться: визначення стратегії росту злочинності; підготовка пропозицій щодо удосконалення діяльності правоохоронних органів, визначення і координація першочергових напрямів науково-практичних досліджень з проблем боротьби з корупцією; координація розробки і реалізації державних програм у цій галузі; підготовка проектів законів та інших нор-

мативно-правових актів, рішень Ради Безпеки Республіки Білорусь щодо посилення боротьби з корупцією; розробка організаційно-правових заходів щодо контролю за виконанням законів Республіки Білорусь, інших нормативно-правових актів, рішень Ради Безпеки Республіки Білорусь, міжнародних договорів та угод з питань боротьби зі злочинністю, корупцією та наркоманією¹.

У Республіці Польща в системі поліції створена самостійна структура по боротьбі з організованою злочинністю. На базі Бюро по боротьбі з організованою злочинністю та Бюро по боротьбі з наркотичною злочинністю в 2000 р. в структурі Головної Комендатури поліції було створено Центральне Бюро Розслідувань (ЦБР). ЦБР є централізованою системою регіональних і міжрегіональних підрозділів зі статусом органів дізнання, до складу яких входять два управління та 18 міжрегіональних відділів. Основними завданнями бюро є боротьба: з організованою, економічною, наркотичною злочинністю і корупцією; з тероризмом та розкриттям злочинів, вчинених із використанням вибухових матеріалів.

Треба також звернути увагу на існування систем організації діяльності правоохоронних органів у галузі боротьби з корупцією, що передбачають поєднання вищеназаних компонентів. Так, боротьбу з організованою злочинністю і корупцією в Індії ведуть Центральне бюро розслідувань, Національна служба безпеки, а з проблемами, пов'язаними з боротьбою з корупцією – Центральна наглядова комісія, що має в системі державних органів Індії статус самостійної організації.

Другий приклад, на нашу думку, є свідченням досить вдалого поєднання більшості наявних способів організації системи боротьби з корупцією у державі. Це досвід США, де існує

¹ Басецкий И.И., Капелько И.В., Сиваков Ю.Л. Преступность: опыт противодействия. Моногр. – Мн.: Академия МВД Республики Беларусь, 2001.

три різновиди структур по боротьбі з цим явищем. Так, до першої групи структур відносять органи, які підпорядковуються Міністерству юстиції США – Федеральне бюро розслідувань та Відділ кримінальних порушень, які виявляють та припиняють факти корупції поряд з виконанням своїх основних завдань. Друга група являє собою одну з форм взаємодії правоохоронних органів і має назву "ударні сили", які діють під загальним керівництвом Міністерства юстиції США та в тісному контакті з правоохоронними органами штатів. Головне їх завдання полягає у виявленні груп організованої злочинності, а також пошук доказів злочинної діяльності учасників незаконного підприємництва.

Для виконання поставлених завдань кожна ударна група має у своєму складі державних обвинувачів і оперативних співробітників ФБР, Адміністрації з питань застосування законів про наркотики, бюро внутрішніх доходів, служби еміграції і натуралізації, представників берегової охорони та митної служби США. Таким чином, кожний підрозділ володіє можливостями тих служб, співробітники яких входять до його складу. Ефективність діяльності таких федеральних формувань базується на об'єднанні зусиль найбільш досвідчених співробітників правозастосовницьких органів¹.

Виявилось, що "ударні сили" є оптимальною формою взаємодії цих відомств та інтеграції інформації, яка має значення для боротьби із злочинністю, передусім організованою. "Ударні сили" були створені в Брукліні, Буффало, Чикаго, Філадельфії та інших містах, що опинились під впливом злочинних синдикатів.

Третя структура є специфічною і являє собою незалежний

¹ Корнієнко М.В. Сучасні засади протидії спеціалізованих підрозділів органів внутрішніх справ організований злочинності: Монографія. – К.: МВС України. – НАВСУ, 2003. – С. 235.

юридичний механізм, який має назву "інститут незалежного прокурора". Передбачається, що про будь-які випадки, пов'язані з визначеними у законодавчому порядку посадами виконавчого керівництва та кампанією з виборів президента, генеральний прокурор повинен повідомляти спеціальний суд, який потім призначає спеціального прокурора для розслідування справи та пред'явлення звинувачень, якщо це необхідно. Цей незалежний юрист повинен обиратись з осіб позаурядової служби і діяти без контролю з боку Генерального прокурора, але може запросити необмежені бюджетні кошти та будь-які ресурси уряду, включаючи послуги слідчих установ, які, як правило, перебувають під контролем Генерального прокурора¹. Подібна інституція існує також і в Республіці Корея, де в рамках Антикорупційного комітету при Президентіві було визначено два прокурори, які розслідуватимуть найгучніші справи у відношенні до членів уряду, відомих політичних діячів та бізнесменів. На відміну від статусу незалежного прокурора в США, законодавством Республіки Корея встановлено деякі обмеження його повноважень

До органів, подібних незалежному прокурору в США, відносять також: служби омбудсменів (уповноважених по розгляду скарг) та генеральних інспекторів (генеральних аторнеїв). Наприклад, в африканських країнах розташованих нижче зони Сахари в Африці та у деяких інших регіонах превалювала модель "виконавчого" омбудсмену підзвітний голові уряду².

У світовій практиці боротьби з корупцією існує ще один вид структур, спеціально створених для боротьби з нею – це спеціалізовані комісії у Сінгапурі, Малайзії, Тайвані, Гонконзі

¹ Потебенько М.О. Координація боротьби з організованою злочинністю і корупцією в Україні // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). - 2001. - № 4. - С. 20-29.

² Корупція : Роль Світового Банку: звіт робочої групи Світового банку по розробці плану дій по боротьбі з корупцією., Світовий банк, вересень, 1997.

та деяких інших країнах для боротьби з елітарною корупцією (корупцією вищих посадових осіб, транснаціональною корупцією, політичним протекціонізмом тощо). Так, Незалежна комісія з боротьби з корупцією у Гонконзі (Китай) і Агентство (комісія) по боротьбі з корупцією в Сінгапурі є інститутами, які успішно реалізують рішучі заходи проти глибоко укоріненої корупції. Їх основними перевагами перед іншими структурами є наявність широкого кола надзвичайних антикорупційних повноважень, політична, фінансова та функціональна незалежність та підпорядкованість сильному державному лідерові.

Саме, використання названих факторів може допомогти Україні корінним чином змінити ситуацію у галузі боротьби з корупцією. Проте, такі інституції як незалежний прокурор та спеціальні комісії (агентства) - засновані для того, щоб бути незалежними від існуючої структури влади і користуватися оперативною автономністю безпосередньо до самостійного визначення свого бюджету, утворюються дуже рідко. Вони пов'язані зі значними витратами як у фінансовому плані, так і у плані втрати престижу існуючими органами охорони правопорядку, і можуть мати суперечливий характер. Такі крайні заходи можуть бути необхідними для збереження упевненості громадськості в тому, що навіть найвищі рівні керівництва можуть бути підзвітними.

Досвід зазначених країн свідчить про те, що жорстка незалежна антикорупційна установа може бути могутнім зряддям стільки, скільки вона репрезентує довгострокове зобов'язання, що викликає довіру і має механізм самоконтролю з тим щоб її можливості не були використані неналежним чином.

В.А. Завгородній

ад'юнкт
*(Дніпропетровський державний університет
внутрішніх справ)*

УДОСКОНАЛЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ТА ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ: ДЕЯКІ ПИТАННЯ

Одним з головних пріоритетів України є прагнення побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційне суспільство, в якому кожен міг би створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися і обмінюватися ними, щоб надати можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному і особистому розвитку та підвищуючи якість життя. Так, ще в 2007 році затверджено "Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 - 2015 роки"¹. Основними стратегічними цілями розвитку інформаційного суспільства в Україні визначено: прискорення розробки та впровадження новітніх конкурентоспроможних інформаційно-комунікаційних технологій в усі сфери суспільного життя, зокрема в економіку України і в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування та використання інформаційно-комунікаційних технологій для вдосконалення державного управління, відносин між державою і громадянами, становлення електронних форм взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування і фізичними та юридичними особами.

¹ Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 - 2015 роки: закон України від 9 січня 2007 року № 537-V // Відомості Верховної Ради України від 23.03.2007. - 2007 р., № 12, стор. 511, стаття 102.

Виходячи з цього, удосконалення інформаційного забезпечення взаємодії громадських організацій та органів внутрішніх справ, як представника державної влади лежить у визначеній площині і є одним із основних питань, що потребує нагального вирішення.

За результатами проведеного опитування представників антикорупційних громадських організацій та працівників підрозділів ОВС, які ведуть боротьбу з корупцією основними засобами щодо удосконалення інформаційної взаємодії у сфері протидії корупції є:

а) розширення досвіду використання Інтернет ресурсів (46% та 49% респондентів відповідно);

б) більш ефективне використання засобів масової інформації (28% та 31% респондентів відповідно);

в) запровадження телефонних "гарячих ліній" антикорупційної спрямованості (15% та 17% респондентів відповідно).

Зважаючи на такі результати анкетування, ці три магістральні напрямки удосконалення інформаційної взаємодії вказують на їх актуальність та потребують більш глибокого дослідження.

Корупція є латентним видом правопорушення, тому більшість її фактів залишаються поза увагою правоохоронних органів. Громадяни не звертаються зі скаргами оскільки, побоюються за власне життя, здоров'я або можливість втратити роботу, тим більше в період світової кризи. Таким чином, для забезпечення системного отримання інформації про факти корупційних проявів, слід надати можливість громадянам звернутися до правоохоронних органів та антикорупційних громадських організацій не викриваючи особу заявника. В цьому випадку, використання всесвітньої мережі Інтернет стає не останнім засобом у протидії корупції. Слід погодитися з думкою М.І. Ануфрієва, який відзначає, що для підвищення авторитету органів внутрішніх справ та покращення партнерства з

населенням доцільно створити міліцейські веб-сайти з висвітленням путівників та порад¹.

Сьогодні, органи внутрішніх справ активно використовують Інтернет ресурси для висвітлення результатів своєї діяльності, а також надання громадянам інформації про стан оперативної обстановки в регіонах та державі в цілому. Про це свідчить наявність офіційних сайтів обласних управлінь, департаментів за напрямками роботи, а також сайту міністерства. Аналізуючи офіційний сайт МВС України² слід відмітити в його структурі розділ "Проти корупції". Але, його зміст полягає лише в наданні інформації щодо проведених заходів антикорупційної направленості та їх результатів. Поряд з цим в структурі сайту містяться ще два розділи "Інтернет приймальня" та "Зворотний зв'язок". Перший з них, вказує на можливість подання листа до МВС в електронній формі, при цьому наголошується, що лист не є офіційним зверненням і він не підпадає під дію норм Закону України "Про звернення громадян", зокрема щодо відповідної реєстрації та надання відповіді протягом 30 діб. Однак, для того, щоб звернутися до МВС необхідно відвідати інший розділ "Зворотний зв'язок", де відповідно до структури звернення необхідно заповнити бланк з відповідними даними, головними з яких є прізвище, ім'я, поштова скринька, тип (пропозиція, повідомлення, зауваження, питання) та текст повідомлення.

Такий підхід до побудови сайту, на наш погляд, є недосконалим та незручним в користуванні, особливо якщо це стосується звернень громадян щодо фактів корупційних проявів. Що стосується розділу "Результати розгляду звернень", то в

¹ Ануфрієв М.І. Партнерство ОВС з населенням: стратегія, сучасний стан і досвід /М.І. Ануфрієв// Проблеми взаємопорозуміння, співпраці та взаємодії органів охорони правопорядку з населенням: матер. міжнар. наук.-практ. конф. (Донецьк, 12 квітня 2000р.). - Д.: Донецьк. ін-т внутр. справ, 2000. - С. 10.

² Офіційний сайт МВС України. - Режим доступу: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control>. - Заголовок з екрану.

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО ПРОТИДІЮ ВІДМИВАННЮ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ І КОРУПЦІЇ
(Донбаські правові читання)

ньому відображено лише результати деяких епізодичних скарг та звернень і більше приділено уваги статистичним показникам щодо звернень до МВС.

Серед департаментів, що безпосередньо повинні брати участь у заходах щодо протидії корупції, в тому числі шляхом підтримання зв'язків з громадянами та їх організаціями слід виділити: Департамент Державної служби боротьби з економічною злочинністю, Антикорупційне бюро Головного управління по боротьбі з організованою злочинністю, Департамент зв'язків із громадськістю та міжнародної діяльності. Аналіз їх Інтернет-ресурсів показує, що основним можливим способом звернення до цих підрозділів є надіслання листа на поштову скриньку довіри з відповідною адресою¹. При цьому зазначається, що на анонімні повідомлення, надіслані на скриньку довіри, офіційні відповіді не надаються. Але інформація, зазначена в них, буде прийнята до відома.

Подібні скриньки довіри існують і на веб-сайтах обласних управлінь. Наприклад, в ГУМВС України в Донецькій області скринька довіри знаходиться за адресою umvd@dc.dn.ua; в ГУМВС України в Луганській області поштова скринька для листів має адресу: luga@centrmia.gov.ua.

Цікавий досвід інформаційного забезпечення взаємодії ОВС з населенням запропоновано ГУМВС України в Луганській області. На офіційному сайті (<http://www.lugmia.gov.ua>) в розділі "Приєм обрaщений" громадянам пропонується вказати лише ім'я, власний контактний номер телефону та тему звер-

¹ Офіційні сайти: Головного управління по боротьбі з організованою злочинністю (поштова скринька для звернень: www.guboz.gov.ua). - Режим доступу: www.guboz.gov.ua. - Заголовок з екрану.; Департаменту зв'язків із громадськістю та міжнародної діяльності (поштова скринька для звернень mvsinfo@mvsinfo.gov.ua). - Режим доступу: <http://www.mvsinfo.gov.ua>. - Заголовок з екрану.; Департаменту Державної служби боротьби з економічною злочинністю (поштова скринька для звернень: ddsbez@centrmia.gov.ua). - Режим доступу: <http://mvs.gov.ua>. - Заголовок з екрану.

нення до органів внутрішніх справ. У визначений громадянином час працівники ОВС зателефонують за вказаним номером та приймуть звернення від особи щодо ситуації, яка склалася. Всі дзвінки є безкоштовними для особи заявника.

З іншого боку використання веб-ресурсів широко розповсюджено і серед антикорупційних громадських організацій, які також зацікавлені у залученні громадян до своєї діяльності. Деякі з них також пропонують на своїх офіційних сайтах поштові скриньки довіри, серед них наступні громадські організації: "Національний комітет по боротьбі з корупцією" та "Комітет по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю". Однак, на жодному з офіційних сайтів організацій не висвітлюються результати звернень громадян.

Таким чином, слід відмітити використання сучасних інформаційних систем як в діяльності правоохоронних органів так і антикорупційних громадських організацій. Разом з тим, така діяльність є односторонньою і не дозволяє реально відстежити інформаційний потік звернень громадян, які постраждали від наслідків корупційних діянь з боку чиновників. Оскільки одні з них звертаються безпосередньо до правоохоронних органів, а інші лише надають інформацію антикорупційним громадським організаціям. Така ситуація зумовлює відсутність контролю за реалізацією наданої інформації про вчинені корупційні дії.

На наш погляд, для здійснення бінарного моніторингу та підтримання тісних взаємовідносин між громадськими організаціями та органами внутрішніх справ, доцільно створювати спільні регіональні та всеукраїнські антикорупційні Інтернет-сайти головною метою яких, насамперед, стало б отримання скарг від громадян щодо корупційних проявів, надання звіту про реалізацію наданої інформації, а також просвітництво громадян про виявлені факти корупції та їх юридичні наслідки.

При роботі у всесвітній мережі кожний громадянин, знаючи адресу такого сайту може відвідати його та у разі виник-

нення ситуації корупційного змісту надіслати звернення. Враховуючи принципи конфіденційності при зверненні, на наш погляд, структура скарги (звернення) повинна включати наступні розділи:

1. Вид корупційного діяння, де вказуються можливі корупційні прояви з боку посадовців. Серед них, наприклад: незаконне одержання державним службовцем чи посадовою особою матеріальних благ, послуг чи пільг; зловживання посадовими обов'язками; перевищення службових повноважень; нецільове використання бюджетних ресурсів; одержання посадовою особою кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг чи переваг; незаконна участь в підприємницькій діяльності; одержання хабара; давання хабара; провокація хабара.

Даний розділ заяви має інформаційне значення для особи заявника, що дозволяє визначити вид корупційного діяння відповідно до чинного законодавства (адміністративного та кримінального).

2. Факт вчинення корупційного діяння. В цьому розділі особа-заявник повинна детально описати подію та факт корупційного діяння про яке їй стало відомо. Цей розділ дозволяє розкрити всю сутність події що сталася із зазначенням осіб та подробиць.

3. Ім'я (псевдонім) та контактний телефон за бажанням особи заявника. Цей розділ заповнюється особою з метою отримання в подальшому, при необхідності, додаткової інформації.

4. Поштова скринька. Надається заявником для отримання відомостей про результати реалізації отриманої інформації про факт корупції.

Після заповнення всіх зазначених розділів звернення відправляється на відповідну електронну адресу, яка повинна бути доступною як для членів громадської організації так і органів внутрішніх справ.

Наявність спільного Інтернет-сайту дозволить одночасно як громадським організаціям так і органам внутрішніх справ

реагувати на подію, а також здійснювати взаємний контроль по відношенню один до одного щодо проведеної роботи.

Поряд з використанням Інтернет ресурсів одним із основних видів роботи щодо підвищення інформаційного забезпечення взаємодії є видання спільних антикорупційних газет чи журналів, де б публікувалися звіти про результати спільної діяльності: виступи керівників громадських організацій та ОВС, наукові здобутки, проекти спільних законопроектів. Сьогодні друковані засоби масової інформації є найбільш популярними серед населення. Насамперед, це спричинено їх доступністю. Тому заснування спільного друкованого засобу масової інформації є головним завданням на шляху до забезпечення принципу гласності щодо інформування громадськості про успіхи та надбання у антикорупційній діяльності.

З метою забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів виконавчої влади, а також надання правової допомоги населенню, що зіткнулося з фактами корупційних проявів, на наш погляд, доцільне проведення спільних телефонних "гарячих ліній" на тему: "Консолідація зусиль суспільства та правоохоронних органів у протидії корупції". Тим більше, що подібного роду завдання поставлено перед МВС та іншими державними органами Кабінетом Міністрів України відповідно до Розпорядження КМУ № 657-р від 15 серпня 2007 року¹. Це дозволить громадянам безпосередньо в прямому ефірі по радіо чи телебаченню звернутися до представників громадських організацій та органів внутрішніх справ з конкретними запитаннями та отримати ґрунтовну відповідь щодо ситуації яка склалася. Такі заходи дозволять підвищити рівень довіри до міліції, а також наголосити на важливості діяльності антикорупційних громадських організацій. Подібні прямі лінії мають стати традиційними.

¹ Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні "На шляху до доброчесності" на період до 2010 року: Розпорядження КМУ № 657-р від 15 серпня 2007 року // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

Разом з тим, на базі громадських організацій слід створювати інформаційні центри з питань протидії корупції, які б працювали в режимі постійної антикорупційної телефонної лінії. Телефонна лінія повинна мати нескладний номер та бути безкоштовною для громадян на всій території України. Оператори гарячої лінії даватимуть стислі відповіді на стандартні питання, інформацію про державні органи та їхні гарячі лінії, а також контактну інформацію про громадські організації, які надають юридичні послуги на місцевому рівні. У разі виникнення більш складної ситуації оператори переадресуватимуть дзвінки на один із зазначених ресурсів органів внутрішніх справ, де фахівці надаватимуть юридично обґрунтовані відповіді на питання, які виникли у громадян, що зіткнулися з корупційними проявами.

Такий вид роботи дозволить налагодити більш тісну взаємодію громадських інституцій із міліцією щодо протидії корупції, а також дозволить стежити за подальшим розвитком справ осіб, що звертались до інформаційних центрів.

З метою інформування громадян про номери телефонної гарячої лінії необхідно провести рекламно-промоційну кампанію шляхом розміщення інформації на бігбордах та у громадському транспорті. Кожні два-три місяці на наш погляд, необхідно опубліковувати звіт про хід даного проекту в засобах масової інформації.

Підводячи підсумок, слід зазначити, що використання сучасних методів та форм інформаційного забезпечення взаємодії ОВС та антикорупційних громадських організацій дозволить більш ефективно здійснювати моніторинг за рівнем корупції в певному регіоні та країні в цілому, а також вчасно та правильно використовувати засоби протидії цьому ганебному явищу в суспільстві, оскільки інформаційна взаємодія це та рушійна сила, яка дозволяє суб'єктам, що в неї вступають швидко і ефективно реалізувати поставлені перед ними завдання та функції.

О.М. Залєтов
доцент кафедри безпеки підприємництва,
кандидат економічних наук
(Українська академія бізнесу та підприємництва)

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ У СФЕРІ СТРАХУВАННЯ

Уповноваженим органом щодо державного регулювання ринку страхових послуг є Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України (далі – Держфінпослуг). Діяльність Держфінпослуг в сфері фінансового моніторингу відбувається у взаємодії з Держфінмоніторингом, НБУ, Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку, іншими органами державної влади.

З метою перевірки стану дотримання страховиками вимог чинного законодавства України з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванням тероризму Держфінпослуг вимагає при ліцензуванні страховика представлення правил внутрішнього фінансового моніторингу та визначення особи відповідальної за фінансовий моніторинг. Крім цього, регулярно проводиться перевірки діяльності страховиків на предмет дотримання законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Як показало дослідження типовими порушеннями є: не забезпечення виявлення і реєстрації фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу (44%), несвоєчасне надання Держфінмоніторингу повідомлень про здійснення фінансових операцій, які стали об'єктом фінансового моніторингу (27%), не внесення до реєстру фінансових операцій, які підлягають фінансовому моніторингу, усіх даних, пов'язаних з фінансовою операцією, яка стала об'єктом фінансового моні-

торингу (9%), неналежне здійснення ідентифікації клієнтів страховика (6%) та інші.

Відповідно до підпункту 3.1 пункту 3 Вимог до організації фінансового моніторингу суб'єктами первинного фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії запровадженню в легальний обіг доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму, затверджених наказом Держфінмоніторингу від 24.04.2003 № 40, правила проведення фінансового моніторингу являють собою внутрішній документ суб'єкта первинного фінансового моніторингу, який визначає порядок та умови проведення заходів, спрямованих на недопущення використання суб'єкта для легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансування тероризму.

У той же час, згідно з підпунктом 1.1 пункту 1 вказаних Вимог, вони є обов'язковими для виконання суб'єктами первинного фінансового моніторингу та їх відокремленими підрозділами.

Крім того, відповідно до підпункту 3.1 Положення про здійснення фінансового моніторингу фінансовими установами, що затверджене розпорядженням Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 05.08.2003 № 25 (далі – Положення), фінансові установи, у тому числі страхові компанії, розробляють правила фінансового моніторингу, що являють собою внутрішній документ страхової компанії.

Правила здійснення фінансового моніторингу затверджуються керівником страхової компанії за поданням відповідального працівника та повинні складатись за напрямками діяльності установи.

Згідно з підпунктом 3.3 Положення, для забезпечення виконання вимог законодавства України з питань запобігання легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансування тероризму, страхові компанії зобов'язані розробляти і

реалізовувати програми здійснення фінансового моніторингу, що затверджуються керівником.

Враховуючи вищевикладене, відокремлені підрозділи страхових компаній самостійно не затверджують правила здійснення фінансового моніторингу і програму здійснення фінансового моніторингу.

Відповідно до внутрішніх процедур страхової компанії, відокремлені підрозділи можуть розробляти правила і програми, але затверджувати їх буде керівник страхової компанії (юридичної особи).

Відповідно до статті 64 Господарського кодексу України, підприємство має право створювати філії, представництва, відділення та інші відокремлені підрозділи, погоджуючи питання про розміщення таких підрозділів підприємства з відповідними органами місцевого самоврядування в установленому законодавством порядку. Такі відокремлені підрозділи не мають статусу юридичної особи і діють на основі положення про них, затвердженого підприємством.

Відповідно до статті 1 Закону України "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців" відокремлений підрозділ юридичної особи – це філія, інший підрозділ юридичної особи, що знаходиться поза її місцезнаходженням та виробляє продукцію, виконує роботи або операції, надає послуги в єдиному замкнутому технологічному процесі з юридичною особою, або представництво, що здійснює представництво і захист інтересів юридичної особи.

Виходячи з викладеного, структурні підрозділи, які знаходяться в різних регіонах України, є відокремленими підрозділами юридичної особи.

Відповідно до підпункту 2.5 Вимог до організації фінансового моніторингу суб'єктами первинного фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії запровадженню в легальний обіг доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансу-

ванню тероризму, що затверджені наказом Держфінмоніторингу від 24.04.2003 № 40, у разі наявності в суб'єкта первинного фінансового моніторингу відокремлених підрозділів, за поданням керівника відокремленого підрозділу, керівник суб'єкта призначає відповідального працівника суб'єкта у відокремленому підрозділі. Таким чином, у кожному відокремленому підрозділі суб'єкта первинного фінансового моніторингу має призначатись працівник, відповідальний за проведення фінансового моніторингу.

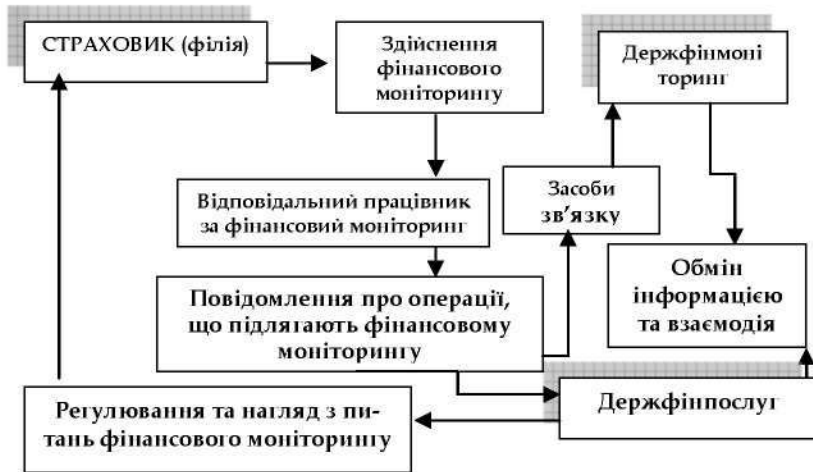


Рис. 1. Загальна схема державного регулювання фінансового моніторингу на страховому ринку

Страховий ринок привабливий для суб'єктів відмивання тим, що для нього характерний низький рівень виявлення відмивання коштів порівняно з масштабами галузі. З огляду на це, Міжнародна асоціація органів страхового нагляду (Держфінпослуг є членом цієї авторитетної організації) визначила

роботу щодо боротьби з цим явищем своїм пріоритетним завданням. Зокрема, в Рекомендаціях для органів страхового нагляду та страхових організацій (січень 2002 р.) було розглянуто питання використання страхування для відмивання коштів, отриманих злочинним шляхом, і підкреслено значення наступних принципів:

1) *знай свого клієнта*. Законодавство різних країн, що стосується боротьби з відмиванням доходів, скасовує для організацій, що здійснюють ідентифікацію і надають компетентним органам відомості про підозрілі угоди, вимогу професійної таємності (навіть якщо підозри виявилися помилковими). Суворі правила дотримання банківської таємниці та таємниці страхування є однією з найбільш серйозних проблем для ефективного функціонування системи збору і передачі інформації, створення перешкод для боротьби з відмиванням коштів. Водночас законодавство ставить за обов'язок організаціям, що надають інформацію, зберігати таємницю щодо направлення інформації в компетентні органи. За розголошення подібних відомостей зазвичай передбачається дуже суворе покарання, оскільки злочинці можуть скористатися ними у власних цілях¹;

2) *ствіраця з правоохоронними органами*.

Враховуючи те, що страхові компанії, які через сутність свого бізнесу зустрічаються з можливістю відмивання через них грошей, повинні завжди бути напоготові для протидії дій злочинних угруповань. Обов'язок щільності полягає в тому, щоб не сприяти відмиванню грошей і реагувати на можливі їх спроби, що складається з таких елементів:

- а) підписання чеків;
- б) перевірка особи;

¹ Боротьба з відмиванням коштів: правовий, організаційний та практичний аспекти / С. Г. Гуржій, О. Л. Копиленко, Я. В. Янушевич та ін. - К.: Парлам. вид-во, 2005. - С. 21.

в) виявлення і повідомлення про випадки сумнівних клієнтів/операцій;

г) ведення документації;

д) навчання.

Усі страховики повинні запровадити у себе ефективну програму протидії, для того щоб:

- забезпечити тісний робочий зв'язок між андерайтерами та відповідальними працівниками з фінансового моніторингу за заявами на страхову виплату;

- визначити (або отримати підтвердження) справжньої особи потенційного власника страхового полісу, а в разі, коли заявник страхового полісу діє від імені іншої особи, здійснювати заходи для перевірки і виявлення основного власника. У таких випадках страховик не має права вступати у ділові стосунки чи здійснювати страхову виплату, якщо не вдається встановити і перевірити відповідну особу;

- встановити і повідомити про підозрілі операції правоохоронним органам та органу страхового нагляду;

- вести і зберігати документацію протягом 5 років;

- проводити навчання працівників (ключові працівники повинні проходити навчання більш високого рівня);

- підтримувати тісний зв'язок з правоохоронними органами та органом страхового нагляду з питань, які стосуються політики пильності та систем її забезпечення;

- забезпечити регулярний фінансовий моніторинг силами внутрішнього аудиту та контрольного департаменту;

- забезпечити постійне виконання усіх відповідних законів і положень;

- призначити посадову особу, відповідальну за щоденне проведення фінансового моніторингу;

- запровадити високі етичні стандарти та вимагати точного виконання законодавчих і нормативних актів щодо фінансових операцій;

– встановити зв'язок з правоохоронними органами в межах відповідного законодавства.

Аналіз матеріалів кримінальних справ, опитування практичних працівників та іншої інформації дає підстави для класифікації прийомів протидії розслідуванню злочинів на страховому ринку на наступні групи:

1) *прийоми протидії, спрямовані на знищення, утаювання, маскування або фальсифікацію інформації (її носіїв) як джерел доказів.* Наприклад, це може бути: знищення бухгалтерських, банківських, страхових та інших документів з ознаками розкрадання, їх фальсифікацій; зникнення і переховування осіб, причетних до злочинів; відмова затриманого підозрюваного давати показання і відповідати на запитання; неправдиві показання підозрюваного (обвинуваченого); здійснення тиску на свідків і потерпілих з метою їх спонукання до утаювання відомих їм фактів або дачі неправдивих свідчень; викрадення або знищення матеріалів кримінальної справи.

2) *прийоми протидії розслідуванню, спрямовані на утворення несприятливих зовнішніх умов розслідування.* Вони передбачають, зокрема: утворення у суспільстві негативної атмосфери щодо процесу розслідування злочину; втручання в процес розслідування корумпованих представників органів влади і управління.

3) *прийоми протидії розслідуванню, спрямовані на утворення несприятливих внутрішніх умов розслідування.* Це включає: гальмування слідства шляхом несвоечасного створення слідчо-оперативних груп, частой і необґрунтованої зміни її складу, організацію ознайомлення зацікавлених у кримінальній справі осіб з інформацією, що складає слідчу таємницю; пряме втручання в процес розслідування шляхом дачі вказівок, внесення пропозицій тощо; усунення від розслідування найбільш досвідчених, принципових і активних правників.

4) *прийоми протидії, спрямовані безпосередньо на слідчого (членів слідчо-оперативної групи).* Для цього може бути здійснено

підкуп працівників правоохоронних органів, погрози (знищенням майна, нанесенням тілесних ушкоджень, вбивством) і реальна демонстрація цих погроз.

Найбільш типовими слідчими діями в справах про легалізацію "брудних" грошей є обшук, виїмка, допит підозрюваних (обвинувачених) та свідків, судові експертизи¹.

Міжнародна асоціація органів страхового нагляду вважає боротьбу з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму важливою проблемою при здійсненні нагляду за діяльністю страхових компаній. У зв'язку з цим ця впливова міжнародна організація звернулася до FATF із проханням надати асоціації статус спостерігача, запропонувала свої коментарі до Консультативної статті (Consultation Paper) щодо перегляду рекомендацій FATF і бере участь у засіданнях робочої групи FATF з перегляду цих рекомендацій. Крім цього, представники Міжнародної асоціації органів страхового нагляду беруть участь у засіданнях, де обговорюється Методологія оцінки дотримання заходів проти відмивання грошей та стандартів протидії фінансуванню тероризму (AML/CFT), готують проект основних принципів страхування з AML/CFT. Також IAIS планує розробку навчальних матеріалів (кейсів) й типології реальних випадків відмивання грошей з метою поширення знань та сприяння ефективному контролю за відмиванням грошей з боку страхових компаній і органів страхового нагляду.

Директива Ради 91/308/ЄЕС від 19 червня 1991 року "Про запобігання використанню фінансової системи з метою відмивання грошей"² вимагає від держав-членів запровадження заборони відмивання грошей, а також встановлює ряд винятків щодо ідентифікації. Зокрема, така вимога не стосується надання послуг страхування у разі:

¹ Протидія економічній злочинності // П. І. Орлов, А. Ф. Волобуєв, І. М. Осика, Р. Л. Степанюк, І. М. Зарецька, Е. Картер, Р. Ворнер. - Харків: Нац. ун-т внутр. справ, 2004. - С. 380.

² ОВ № L 166, 28.6.1991, р. 77.

1) укладання прямих договорів ubezpieчення, якщо сума періодичного страхового платежу чи страхової виплати, що мають бути сплачені протягом одного року, не перевищує 1000 євро, або якщо сплачується разовий страховий платіж, що становить 2 500 євро чи менше;

2) укладання договорів пенсійного ubezpieчення, якщо це передбачено трудовим контрактом чи вимогою до певної праці, при цьому вони не містять положень про передачу та не можуть бути використанні як гарантії для позики.

З точки зору можливості використання для відмивання грошей декілька аспектів страхового бізнесу мають спільні риси з сектором цінних паперів. Наприклад, в деяких юрисдикціях поліси страхування розглядаються як ще один засіб інвестування, схожий на інвестування в цінні папери. Іншою спільною рисою цих двох секторів, на нашу думку, є те, що страховий агент часто виявляється ланкою, яка зводить нанівець заходи протидії відмиванню грошей.

Оцінка ризику та встановлення розміру страхового платежу є основними елементами андеррайтингу. В процесі оцінки ризику інформація про минуле клієнта збирається, вивчається та поміщається в файл, особливо у разі страхування значних ризиків. Різноманітні ключові події, які відбуваються після контрактної дати, вказують на сфери, які потребують комплексної перевірки. Згадані ключові події включають вимоги щодо покриття збитків та дострокове припинення дії договору. Зрозуміло, що обережність при здійсненні страхових виплат у власних інтересах компаній страхування, і тому такі виплати мають провадитися лише після ретельної перевірки обставин страхового випадку та ідентифікації особи, яка подала заяву на страхову виплату.

О.В. Занков

слухач магістратури

*(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)*

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ПОСЛУГ ЯК ЗАСІБ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

На міжнародному рівні Україна має репутацію надзвичайно корумпованої держави, про що свідчить її незмінно низький рейтинг за рівнем доброчесності, визначений за результатами досліджень, проведених протягом останніх років авторитетними міжнародними інституціями. Зокрема, індекс сприйняття корупції (дослідження Transparency International) в Україні становив у 2008 - 2,5, у 2007 - 2,8, у 2006 - 2,7, у 2005 - 2,6, у 2004 - 2,2, у 2003 - 2,3, а у 2002 році - 2,4. А за методологією цього дослідження, до держав з небезпечним рівнем доброчесності належать ті, в яких значення індексу менше ніж 3¹.

В останні роки в Україні у сфері протидії корупції на законодавчому рівні здійснено багато: Україна є учасником міжнародних кримінальних та цивільних конвенцій², прийнято спеціальний антикорупційний закон³ та низку інших законодавчих актів антикорупційного спрямування, схвалена Концепція подолання корупції⁴, розроблено спеціальну антикорупційну програму. Крім того, на політичному рівні проголошено курс на посилення протидії цьому злу, запроваджено

¹ Концепція подолання корупції в Україні "На шляху до доброчесності" схвалена Указом Президента України від 11 вересня 2006 року № 742/ 2006.

² Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2007, N 47-48; Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005. - № 16. - Ст. 266.

³ Закон України "Про боротьбу з корупцією" від 5 жовтня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995. - № 34. - Ст. 266.

⁴ Концепція подолання корупції в Україні "На шляху до доброчесності" схвалена Указом Президента України від 11 вересня 2006 року № 742/ 2006.

систематичне проведення на найвищому рівні організаційних заходів за участі керівників правоохоронних органів, присвячених питанням протидії корупції¹ тощо.

Але поряд з розробкою та удосконаленням законодавства щодо різних видів юридичної відповідальності за корупційні діяння важливим є удосконалення діючої правової системи яка регулює ті сфери суспільного життя у яких найчастіше трапляються прояви корупції, порушуються права та свободи людини. Однією з таких сфер є сфера діяльності органів державної влади, пов'язаної з ліцензуванням, сертифікацією, видачею дозволів, різноманітними реєстраціями тощо. Ця діяльність в науковому світі в останні роки активно розглядається у вирізі надання так званих управлінських (адміністративних) послуг, що є закономірним наслідком зміни пріоритетів державної політики у відповідності з положеннями ст. 3 Конституції України.

Відсутність належного правового регулювання та організації діяльності органів та підрозділів Міністерства внутрішніх справ з надання управлінських послуг є одним з вагомих факторів які створюють умови для існування такого вкрай негативного суспільного явища як корупція серед працівників органів внутрішніх справ. Останнє й визначає актуальність теми даної роботи.

Торкаючись управлінських (адміністративних) послуг, потрібно зазначити, що вони є недостатньо розробленими в юридичній науці. Хоча в останні роки виявляється досить досить значний науковий інтерес як до формування теоретичного підґрунтя щодо процесів надання державних послуг, так і до практики їх забезпечення органами влади. Зокрема, дослідження цієї проблеми здійснювали насамперед такі вчені і

¹ Прудченко К. Народа з питань боротьби з корупцією // Юридична газета. – 2008. – № 17. – С. 20.

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО ПРОТИДІЮ ВІДМИВАННЮ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ І КОРУПЦІЇ
(Донбаські правові читання)

практики як В.Б. Авер'янов¹, К.К. Афанасьєв², І.П. Голосніченко³, І.Б. Коліушко⁴, О.О. Сосновник⁵, В.П. Тимошук⁶. Маються перші випадки захисту кандидатських дисертацій за цим напрямом⁷.

У своїй більшості, вчені зупинялися лише на загальних питаннях адміністративних або публічних послуг, однак більшість проблем, які зараз є актуальними саме на галузевих рівнях управлінської діяльності, майже не розглядалися.

Зокрема, в науковому світі недостатньо зосереджена увага на проблемі протидії корупції при наданні управлінських послуг органами державної влади та місцевого самоврядування яка є масштабним явищем та чинником який обумовлює всеохоплююче порушення прав та свобод людини в Україні.

¹ Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно – правове забезпечення реалізації та захисту/ За ред. В.Б. Авер'янова: К., 2007. – 570 с.

² Афанасьєв К.К. Державні управлінські послуги в механізмі адміністративно – правового регулювання // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка. – 2006. – № 3. – С. 26.

³ Голосніченко І. Правове регулювання надання державних управлінських послуг та вирішення адміністративних спорів // Право України. – 2003. – № 10. – С. 86 – 89.

⁴ Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні. – К.: Факт, 2002. – С. 31.

⁵ Сосновник О.О. Поняття та ознаки адміністративних послуг, які надаються органами внутрішніх справ // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – Донецьк, 2006. – № 2. – С. 78 – 88.

⁶ Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П.Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.

⁷ Долечек В.С. Надання управлінських послуг населенню органами виконавчої влади України: організаційно-правовий аспект. – Автореф. дис. ... к. н. д.у.: Спеціальність 25.00.02. – Національна академія державного управління при Президенті України. – Київ, 2005. – 18 с.; Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно – правові аспекти. – Автореф. дис. ... к.ю.н.: Спеціальність 12.00.07. – Одеська національна юридична академія, Одеса, 2006. – 20 с.; Поляк О.В. Механізми надання управлінських послуг органами влади. – Автореф. дис. ... к.н.д.у.: Спеціальність 25.00.02. – Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України. – Львів, 2006. – 22 с.

У цій статті моїм завданням є спроба висвітлення пропозицій щодо покращення протидії корупції під час надання управлінських послуг, зарубіжного досвіду правового регулювання та організації надання публічних послуг, та розроблення власних пропозицій щодо вирішення проблеми.

Критичний аналіз поглядів вчених – адміністративістів дозволяє систематизувати наявні недоліки правового регулювання діяльності з надання управлінських послуг, що створюють умови для процвітання корупції: відсутність належного законодавчого регулювання процедурних питань, яке здійснюється здебільшого підзаконними нормативно – правовими актами; надання непередбачених законом послуг, поділ їх на декілька платних та платність більшості послуг, невизначеність механізму формування її розмірів; необґрунтовані строки розгляду індивідуальних адміністративних справ щодо забезпечення прав та законних інтересів громадян; відсутність стандартів (критеріїв оцінювання якості) надання управлінських послуг; неналежна організація їх надання.

Якщо проаналізувати наукову літературу, то можна зробити висновок про те, що серед більшості вчених – адміністративістів загальноновизнаючою є думка про необхідність прийняття Адміністративно – процедурного кодексу чи іншого законодавчого акту, предметом регулювання якого будуть процедурні відносини з приводу отримання управлінської послуги особою та інші найбільш важливі питання¹.

¹ См.: Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – С. 135; См.: Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / За ред. В.Б. Авер'янова: К., 2007. – 570 с.; См.: Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво "Юридична думка", 2004. – 584 с.; См.: Афанасьєв К.К. До питання про сутність державних управлінських послуг // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка, 2006. – № 4. – С. 18 – 30; См.: Афанасьєв К.К. Адміністративні послуги органів внутрішніх справ: окремі проблемні питання // Збірник матеріалів науково – практичної конференції. – К.: ДНДІ МВС України, 2008. – С. 101; См.: Голосніченко І. Правове регулювання надання державних управлінських послуг та вирішення адміністративних спорів // Право України. – 2003. – № 10. – С. 86-89.

Наприклад, К. Афанасьєв, виходячи з концептуальних позицій, вважає за необхідне прискорити прийняття Адміністративно - процедурного кодексу України, розробити проекти Закону України "Про адміністративні послуги", Поліцейського (міліцейського) кодексу, внести доповнення до проекту закону "Про органи внутрішніх справ" та деяких інших чинних законів. Тобто, виходячи з теорії таких послуг, забезпечити належне врегулювання порядку їх надання на законодавчому рівні¹.

Крім того, існує думка про те, що наявність зазначених проблем обумовлює необхідність створення єдиного правового механізму регулювання процедурної діяльності в системі МВС України, який, в першу чергу, визначив би не тільки вичерпний перелік адміністративних послуг, що надаються органами внутрішніх справ та які потрібні громадянам, а також і критерії оцінки якості та ефективності їх надання². Я не погоджуюся з цією точкою зору з тієї причини, що прийняття окремого нормативно - правового акту, який регулюватиме управлінські послуги ОВС повинен буде багато в чому дублювати законодавчий акт (прийняття якого на мою думку є більш доцільним), у якому будуть міститися загальні визначення понять, положення щодо принципів надання управлінських послуг всіма органами публічної адміністрації, процедурні питання та інше. Схожу точку зору висловлює В. Бевзенко, який зазначає, що надання адміністративних (управлінських) послуг МВС України за містом та суб'єктом складом принципово не відрізняється від процедури надання таких послуг іншими суб'єктами публічного управління, а тому врегулювання питання надання адміністративних (управлінських)

¹ Афанасьєв К.К. Адміністративні послуги органів внутрішніх справ: окремі проблемні питання міліцією / Запровадження у МВС України системи управління якістю: проблеми і перспективи // Збірник матеріалів науково-практичної конференції. - К.: ДНДІ МВС України, 2008. - С. 97.

² Дроздова І.В. Критерії оцінки якості надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ // Держава і закон: теорія, практика, методика. - Івано - Франківськ, 2008. - Вип. 3. - С. 118.

послуг МВС України слід розв'язувати у контексті загальнодержавної проблеми надання таких послуг усіма суб'єктами публічного управління¹.

Необхідність прийняття Адміністративно - процедурного кодексу визнана і на найвищому державному рівні, зокрема, в Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, положеннями якої серед іншого наголошено на необхідності його розробки та забезпечення прийняття Верховною Радою України².

В адміністративному праві західних країн інститут надання публічних послуг населенню є достатньо відпрацьованим у правовому полі діяльності державних органів управління. Прикладами таких правових актів є Кодекс адміністративного провадження у Польщі, Закон про адміністративну процедуру у ФРН, Естонії, Загальний закон про адміністративну процедуру в Австрії, Федеральний закон про адміністративну процедуру у США³.

На цей час у Верховній Раді України розглядається Проект Адміністративно-процедурного кодексу № 2789 від 18.07.2008 року, ініціатором якого є Кабінет Міністрів України⁴. Слід зазначити, що до цього моменту було внесено вже декілька проектів так кого кодексу, але принципової різниці між ними немає.

¹ Бевзенко В.М. Загальна характеристика адміністративних (управлінських) послуг, які надаються МВС України / Запровадження у МВС України системи управління якістю: проблеми і перспективи // Збірник матеріалів науково - практичної конференції. - К.: ДНДІ МВС України, 2008. - С. 86.

² "Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади" затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 90- р // Офіційний вісник України від 01.03.2006 - 2006 р., № 7, стор. 167, стаття 376.

³ Дроздова І.В. Критерії оцінки якості надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ // Держава і закон: теорія, практика, методика. - Івано - Франківськ, 2008. - Вип. 3. - С. 120-121.

⁴ Проект Адміністративно - процедурного кодексу України № 2789 від 18.07.2008.

Новелами вказаного проекту в контексті інституту адміністративних послуг є чітке регулювання порядку прийому заяв, їх реєстрації та розгляду, вимоги щодо неупередженості службових та посадових осіб адміністративного органу, загальні обов'язки адміністративного органу щодо інформування та ведення особистого прийому громадян.

Вагомий внесок у дослідження питань, пов'язаних з законодавчим врегулювання процедурних відносин, зробив професор І. Голосніченко¹. Визначаючи предмет правового регулювання Адміністративно-процедурного кодексу, вчений відносить до нього встановлення порядку звернення за послугою, інформування про послуги, подання заяви та вимоги до заявників, визначення строків проваджень, надання управлінських послуг та сам порядок їх надання².

Проект Адміністративно-процедурного кодексу України передбачає обов'язок адміністративного органу встановити коло "заінтересованих осіб", повідомити їх про справу, про право брати участь в провадженні, надати можливість викласти свою позицію у цій справі тощо. Ця новела, на думку В.Авер'янова, повинна сприяти прийняттю більш виважених рішень адміністративними органами, уникненню зайвих конфліктів³. Зазначений проект передбачає також права приватної

¹ Адміністративний процес: Навчальний посібник / За заг. ред. д.ю.н., проф. І.П. Голосніченка. - К.: ГАН, 2003. - С. 95 - 96; Голосніченко І.П. Адміністративно - процедурний кодекс - необхідна правова основа надання державних послуг міліцією / Запровадження у МВС України системи управління якістю: проблеми і перспективи // Збірник матеріалів науково - практичної конференції. - К.: ДНДІ МВС України, 2008. - С. 84 - 91; Голосніченко І. Правове регулювання надання державних управлінських послуг та вирішення адміністративних спорів //Право України. - 2003. - № 10. - С. 86 - 89.

²Голосніченко І.П. Адміністративно - процедурний кодекс - необхідна правова основа надання державних послуг міліцією / Запровадження у МВС України системи управління якістю: проблеми і перспективи // Збірник матеріалів науково - практичної конференції. - К.: ДНДІ МВС України, 2008. - С. 86.

³ Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). - К.: Видавництво "Юридична думка", 2004. - 584 с.

особи ознайомитись з матеріалами справи, бути вислуханою до прийняття рішення, право на правову допомогу та представництво тощо.

Цікавою є позиція І. Голосніченка, який вважає за необхідне визначення в Адміністративно – процедурному кодексі України порядку закріплення результатів та домовленостей між сторонами. На його погляд, для вирішення нормотворчої проблеми ми могли б запозичити досвід Федеративної Республіки Німеччина, де Законом про адміністративну процедуру в редакції від 21 вересня 1998 року передбачається можливість застосування замість прийняття адміністративного акту (який є єдиною формою закріплення умов необхідних для реалізації прав особи за проектом АПК) укладання публічно – правового договору¹. Зокрема, параграфи 54 – 62 правового акту присвячені саме порядку застосування цієї форми державного управління².

Як зазначає професор, цей нормативний акт надає право замість видання адміністративного акту заключати публічно – правовий договір. Параграф 55 даного закону проголошує, що завдяки публічно – правовому договору через взаємні поступки може бути усунена невизначеність із допомогою мирової угоди. Згідно з таким договором орган виконавчої влади здійснює відповідні дії й очікує на адекватну поведінку з боку приватної особи.

Важливий внесок до проблеми впровадження адміністративних договорів на рівні монографічного дослідження³ було

¹ Голосніченко І.П. Адміністративно – процедурний кодекс – необхідна правова основа надання державних послуг міліцією // Збірник матеріалів науково – практичної конференції. – К.: ДНДІ МВС України, 2008. – С. 89.

² Закон ФРН "Про адміністративну процедуру" // Матеріали в галузі адміністративно – процесуального права, адміністративно – процедурного права, права про виконання адміністративних актів, підготовлених в рамках співробітництва в галузі реформи адміністративного права. – 1994 – 2001.

³ Афанасьєв К.К. Адміністративні договори: реалії та перспективи: Монографія. – Луганськ: РВВ ЛАВС, 2004. – С. 34 – 35, 62 – 64.

зроблено К. Афанасьєвим, який приходить до висновку про те, що закріплення у законодавстві можливості укладання адміністративних договорів щодо надання управлінських послуг сприятиме визначенню видів таких послуг, порядку їх надання, відповідальності сторін за порушення прийнятих зобов'язань тощо¹.

Як відомо, головним призначення Адміністративно-процедурного кодексу має бути регулювання процедурних питань (у тому числі і процедури надання управлінської послуги). Безумовно, процедурні питання це важливе, але не єдине питання, яке має регулюватися законами. Зокрема, на законодавчому рівні повинні визначатися поняття управлінської (адміністративної) послуги, їх види, встановлено коло суб'єктів їх надання, переліки цих послуг (це питання є дещо дискусійним з моєї точки зору), принципи (стандарти) їх надання, критерії оцінки якості, визначення критеріїв віднесення тієї чи іншої послуги до платної чи безоплатної, механізму формування плати, що повинно значно покращити рівень законодавчих гарантій протидії корупційним проявам та службовим злочинам під час здійснення досліджуваної діяльності.

Законодавче визначення переліку управлінських послуг, які можуть надаватися органами внутрішніх справ чи органами публічної адміністрації взагалі, на мій погляд, має дві сторони. З одного боку, корисність та доцільність встановлення такого переліку не викликає сумніву, адже орган виконавчої влади безпосередньо не зможе на свій розсуд запроваджувати нові послуги чи розділяти існуючі не декілька пов'язаних одне з одним дій, тобто створювати так звані адміністративні бар'єри, що сприятимуть корупції. З іншого, – у цьому випадку не враховується інтенсивність розвитку нашого суспільства та як наслідок можливого виникнення необхідності у допов-

¹ Афанасьєв К.К. До питання про сутність державних управлінських послуг // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка, 2006. - № 4. - С. 29.

ненні вже існуючих чи встановлені якісно нових видів адміністративних послуг.

Повертаючись до предмету регулювання спеціального законодавчого акту щодо управлінських послуг, слід зазначити, що в ньому мають бути встановлені: засади (принципи) правового регулювання цієї діяльності; систему та ієрархічну будову законів та підзаконних нормативно – правових актів; коло суб'єктів, які мають право приймати підзаконні нормативно – правові акти з цих питань; коло державних органів, на які буде покладено обов'язок з контролю за якістю надання послуг, дотриманням суб'єктами надання та користувачами послуг вимог Конституції, законів та інших НПА.

Таким чином, підсумовуючи вищезазначене, можна зробити висновок про те, що вдосконалення правового регулювання відносин з надання управлінських послуг є важливим напрямом боротьби з таким негативним та вкрай загрозливим для суспільства явищем як корупція у лавах державних службовців.

Головним кроком на цьому шляху має бути прийняття Адміністративно – процедурного кодексу України, який у разі його ухвалення стане базовим законодавчим актом, що регулюватиме процедуру надання адміністративних послуг, та повинен суттєво зменшити свавілля чиновників – бюрократів, прояви корупції та зловживання владою з їхнього боку. При цьому у спеціальних законах стосовно регулювання порядку надання окремих видів адміністративних послуг важливо забезпечити дотримання загальних принципів надання цих послуг, які будуть визначені у кодексі, їх цілісності (результативності), не допускати перекладання обов'язків адміністративних органів на приватних осіб та запровадження необґрунтованих послуг та вимог до людини.

Крім цього, важливим кроком, на мій погляд, повинна стати організація всеохоплюючого громадського контролю за цими видами діяльності органів публічної адміністрації (у то-

му числі органів внутрішніх справ), взаємодії суспільства та держави з приводу покращення результативності надання управлінських послуг, використання громадської думки як основного критерію оцінки якості діяльності того чи іншого підрозділу ОВС, врахування суспільної думки при прийнятті різного роду управлінських рішень, які стосуються сфери надання публічних послуг.

М.І. Кабачинський

заступник начальника кафедри
теорії та історії держави і права
доктор історичних наук, професор
(Національна академія державної прикордонної служби
імені Богдана Хмельницького)

В.М. Процик

заступник начальника кафедри
цивільного права та цивільного процесу
(Національна академія державної прикордонної служби
імені Богдана Хмельницького)

**УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ
В ПРОЦЕСІ РЕФОРМУВАННЯ ПРИКОРДОННИХ ВІЙСЬК
В ДЕРЖАВНУ ПРИКОРДОННУ СЛУЖБУ**

Одним з найпроблемніших напрямів у боротьбі зі злочинністю та корупцією в нашій країні є протидія транскордонній злочинності. Адже державний кордон є тим місцем яке дуже часто притягує до себе погляди не чистих на руку ділків які задіюють корупційні зв'язки для здійснення таких видів порушення законодавства України як контрабанда товарів і вантажів, незаконне перевезення через кордон наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, зброї і набоїв, сприяння нелегальній міграції тощо.

Ці види злочинної діяльності набули в нашій країні протягом 90-х років небаченого розмаху¹ й для того, аби збити хвилю злочинних проявів на державному кордоні на рубежі століть було прийнято рішення про реформування Прикордонних військ (далі – ПВУ, охороняли кордон з 1991 р.) в Державну прикордонну службу.

ПВУ були військовою структурою, і, в силу об'єктивних законів свого розвитку – статичним і консервативним формуванням, що значною мірою обмежувало їх можливості щодо широкого застосування сучасних форм і методів протидії протиправній діяльності на кордоні. Ступінь ефективності їх діяльності неможливо було підвищити традиційними підходами, тому найдоцільнішим виходом із ситуації вбачалось реформування військ у правоохоронний орган із відповідними повноваженнями.

Основними факторами, що вплинули на необхідність реформування ПВ у правоохоронну структуру, були:

необхідність підвищення рівня забезпечення національної безпеки на державному кордоні (прикордонної безпеки) України;

"потепління" загального політичного клімату та зменшення загрози воєнного конфлікту, але зростання потенційних загроз національній безпеці України в так званій "невійськовій" сфері, а саме: нарощування розвідувально-інформаційної діяльності, погіршення криміногенної ситуації, інтеграція національних злочинних груп у міжнародні злочинні синдикати, зростання активності міжнародного тероризму, наркобізнесу, незаконної міграції;

наявність певної колізії між нормами Конституції України та чинним законодавством із прикордонних питань і необхідність її усунення. Так, ч. 4 ст. 17 Конституції України, яка за-

¹ Стан та підсумки службово-бойової діяльності ПВУ. 1991-1998 рр. (довідковий матеріал). – К.: Держкомкордон, 1999. – 51 с.

значає, що "Збройні Сили України та інші військові формування ніким не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян..."¹, наштотувала на висновок, що ПВ формально втратили право здійснювати такі заходи, як адміністративне затримання, оперативно-розшукова діяльність, проведення дізнання тощо;

подальша затримка належного правового врегулювання діяльності органів охорони кордону суттєво знижувала надійність, унеможлиблюючи побудову нової системи, охорони кордонів, завдавала шкоди міжнародному іміджу України, характеризуючи її як державу, яка не в змозі гармонізувати свої національні інтереси з міжнародними та певним чином гальмує створення передумов до інтеграції в Європейський Союз, однією з вимог якої є надійна охорона "зовнішніх" кордонів ЄС і "опанування" міграційних потоків.

Виходячи з вищезначених причин, Держкомкордон подав пропозиції керівництву держави, на основі яких був опрацьований і 16 листопада 2000 р. виданий Указ Президента "Про Програму дій, спрямованих на підтримання режиму державного кордону України і прикордонного режиму, розвиток Прикордонних військ та митних органів України, на період до 2005 року".

Метою Програми визначалось вдосконалення системи захисту національних інтересів на державному кордоні України шляхом уточнення функцій та завдань ПВУ, їх розвиток і реформування в ДПСУ... для ефективного забезпечення національної безпеки на кордоні України.

У Програмі дій було визначено три етапи реформування ПВ у ДПС.

Під час першого етапу (2000-2001 рр.) проводились підготовчі заходи.

¹ Конституція України // Прокурів. 24 липня 1996. – Ст. 17.
126

Під час другого етапу (2002-2004 рр.) передбачалось здійснити комплекс організаційних і практичних заходів щодо переведення частин та підрозділів ПВУ на нову організаційно-штатну структуру; затвердити відомчі нормативні акти, що регламентують питання службової діяльності структурних підрозділів ДПС України; перевести на нові програми навчання всі навчальні заклади і центри підготовки та перепідготовки кадрів. І вже з 1 січня 2004 р. організувати охорону державного кордону ДПС України на основі нових директивних документів.

Третій етап (2005 р.) – остаточне завершення формування ДПСУ¹.

У Додатку до Програми дій також чітко визначались терміни завершення договірно-правового оформлення державного кордону, кількісні й фінансові показники розбудови пунктів пропуску, матеріально-технічного забезпечення ПВ – ДПС протягом 2000-2005 рр.²

На етапі реформування ПВ у першу чергу необхідно було визначити концептуальні підходи до охорони державного кордону, перспективи втілення нових форм і способів прикордонної служби. Нова нормативно-правова база мала забезпечити: єдність підходів виконавчо-розпорядчої діяльності центральних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій і громадян України до охорони державного кордону, захисту національних інтересів України у прикордонних регіонах; комплексне, науково й

¹ Указ Президента України від 16 листопада 2000 року № 1241/2000 "Про Програму дій, спрямованих на підтримання режиму державного кордону України і прикордонного режиму, розвиток ПВ України та митних органів України, на період до 2005 року" // Державний кордон України. Збірник документів за 2000 р. – К.: Держкомкордон, 2001. – С. 49-54.

² Додаток до Програми дій, спрямованих на підтримання режиму державного кордону України і прикордонного режиму, розвиток ПВ України та митних органів України, на період до 2005 року // Державний кордон України. Збірник документів за 2000 р. – К.: Держкомкордон, 2001. – С. 72-98.

економічно обґрунтоване поєднання підходів до вдосконалення, подальшого розвитку всебічного забезпечення охорони державного кордону; подальший розвиток координаційної діяльності та взаємодії центральних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших контрольних органів України¹.

З цією метою Головним штабом були розроблені статuti, прийняті Закони України "Про Державну прикордонну службу України"², "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України "Про Державну прикордонну службу України"³ та інші. Загалом у 2003 р. прийнято та внесено зміни до 3 кодексів, 49 Законів України, 31 Указу Президента України, 129 постанов і розпоряджень уряду⁴.

Паралельно зі створенням нормативно-правової бази функціонування системи охорони державного кордону розпочався пошук нових, найбільш ефективних форм і способів оперативно-службової діяльності підрозділів, які б наближалися до світових стандартів і максимально забезпечували відстоювання національних інтересів держави на кордонах.

Поряд із глибокими теоретичними дослідженнями і практичними експериментами, які проводились науковцями ПВ, широко аналізувався досвід охорони державного кордону країнами близького й далекого зарубіжжя з метою визначення

¹ Хруст Д. В. Пріоритетні напрямки удосконалення охорони державного кордону на сучасному етапі реформування Прикордонних військ у ДПС України // Науково-практичний альманах "Науковий вісник Державної прикордонної служби". - 2003. - № 3. - С. 7.

² Закон України від 3.04.2003 р. № 661-IV "Про Державну прикордонну службу України" // Прикордонник України. 17 травня 2003. - С. 4-10.

³ Закон України від 3.04.2003 р. № 662-IV "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України "Про Державну прикордонну службу України" // Прикордонник України. 17 травня 2003. - С. 11-15.

⁴ Перехрест О. Поступ до Європи через кордони // Думська площа. № 7. 20 лютого 2004 р. - С. 5.

методологічних основ і підходів, що існують у світовій практиці в цій сфері, вибору основних елементів для побудови моделі системи охорони державного кордону, що задовольняла б вимоги і потреби системи забезпечення національної безпеки держави¹.

У результаті такої роботи Законом України "Про Державну прикордонну службу України" передбачалось створення ДПС України як правоохоронного органу, на який покладалась таких два основних завдання:

забезпечення недоторканності державного кордону України;

охорона суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні.

Для виконання покладених завдань глибоких, серйозних змін зазнавала вся система охорони державного кордону.

По-перше, законом передбачалося сформуванню завершений цикл боротьби з порушеннями законодавства про державний кордон України – від виявлення адміністративного правопорушення до притягнення винних до адміністративної відповідальності, від виявлення злочину до передачі матеріалів до суду.

По-друге, впроваджувалась принципово нова для України модель охорони державного кордону – тобто сукупність сучасних форм і способів оперативно-службової діяльності Прикордонних військ, об'єднаних у єдиній системі охорони кордону на ділянці органу охорони державного кордону.

У цілому підвищення якості охорони сухопутної ділянки кордону планувалось досягти шляхом: зміщення пріоритетів в охороні кордону в бік здобування випереджувальної інформації, підвищення ефективності оперативно-розшукової роботи; активного впровадження в оперативно-службову діяль-

¹ Литвин М. М. Сутність і перспективи реформування Прикордонних військ України // Науково-практичний альманах "Науковий вісник Державної прикордонної служби". - 2003. - № 4. - С. 4.

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО ПРОТИДІЮ ВІДМИВАННЮ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ І КОРУПЦІЇ
(Донбаські правові читання)

ність прикордонних підрозділів інспекторів прикордонної служби, прикордонних патрулів; остаточного відходу від лінійної побудови охорони кордону; створення в межах контрольованих прикордонних районів ешелонованої єдиної системи збирання та реалізації даних обстановки та інформації про протиправну діяльність; переоснащення новою технікою; створення мобільних елементів охорони кордону, застосування підрозділів для виконання спеціальних завдань; удосконалення ефективності паспортного контролю; переходу на професійну основу комплектування прикордонних підрозділів тощо.

Реформування ПВУ проводилось з прицілом на зміцнення системи прикордонної безпеки в майбутньому, головними аспектами чого мало стати: підвищення щільності охорони кордону на загрозованих напрямках; технічне переоснащення прикордонних підрозділів, підвищення їх мобільності; приведення інфраструктури пунктів пропуску та системи контролю в них до європейських стандартів; упровадження в службу діяльність усіх структурних ланок новітніх інтегрованих інформаційних технологій; удосконалення підготовки персоналу на всіх рівнях; завершення договірно-правового оформлення державного кордону; найшвидше укладення угод про реадмісію, розвиток міжнародного співробітництва у сфері прикордонної безпеки¹.

Отже, на зламі тисячоліть назріла необхідність реформування українських прикордонних структур, що й було в основному здійснено протягом 2000-2003 років. У цілому, реформування прикордонного відомства з військової структури в правоохоронний орган, зміна підходів до організації всієї системи охорони кордону, удосконалення нормативно-правової бази теоретично, технічно й технологічно були спрямовані на

¹ Литвин М. М. Сутність і перспективи реформування Прикордонних військ України // Науково-практичний альманах "Науковий вісник Державної прикордонної служби". - 2003. - № 4. - С. 4-6.

комплексний розвиток заходів спрямованих на протидію розвитку злочинності й корупції на державному кордоні України.

В.П. Коваленко

ад'юнкт

*(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)*

ДИСФУНКЦІЯ КОМПЛЕКСНОГО КОНТРОЛЮ ЯК ФАКТОР ІСНУВАННЯ КОРУПЦІЇ СЕРЕД СПІВРОБІТНИКІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Проблема існування корупції в Україні є актуальною та системною. Наявність фактів корупції в державних органах влади призводить до виникнення недовіри щодо діяльності органів держави з боку населення. Особливо гострою є проблема корупції в органах внутрішніх справ України.

Міліцію громадяни України визнають одним з найбільш корумпованих державних інститутів. Київські дослідники на основі вивчення суспільної думки українців визначили, що індекс корупції в міліції (без ДАІ) складає 54,2%¹. Статистична інформація МВС України підтверджує ці тенденції. Кількість фактів хабарництва у 2008 році серед особового складу органів та підрозділів внутрішніх справ зроста порівняно з 2007 роком на 18,9%, на лаві підсудних серед колишніх працівників органів внутрішніх справ опинилася найбільша кількість хабарників².

Зрозуміло, що зазначена проблематика викликала дослідницький інтерес у цілому ряду вчених, зокрема, Мартиненко О.А., Новакова О.С., Алтухова С.А. та інших.

¹ Стан корупції в Україні. Звіт про результати загальнонаціонального дослідження 2007р. – С. 18

² Про стан дисципліни і законності серед особового складу органів внутрішніх справ України за 2008р. – К.: МВС України, 2008р. – С. 4, 7 – (Нормативний документ МВС України. Аналітична записка).

Ціль даної статті проаналізувати рівні комплексного контролю над корупційною поведінкою співробітників органів внутрішніх справ України та визначити напрямки посилення ефективності контролю над корупційними формами поведінки, що в свою чергу створить умови щодо запобігання поширення цього явища.

Наявність феномену корупційної поведінки міліціонерів свідчить про відсутність необхідного рівня комплексного контролю, який би протидіяв цим проявам. В свою чергу, комплексний контроль можливо диференціювати. По-перше, складовим елементом комплексного контролю над поведінкою особи буде правовий контроль, який полягає у примусовій дії правових положень, в разі, якщо особа не дотримується правових приписів, в неї виникає обов'язок нести певну юридичну відповідальність за правопорушення. Другим складовим елементом буде власне соціальний контроль, який також для особи є зовнішнім контролем, представляє собою особливий механізм підтримки соціального порядку та полягає у дотриманні соціальних норм особою й наявності соціальних санкцій – негативних реакцій на поведінку особи з боку оточуючих, в разі, якщо особа порушує соціальні норми. Залежно від кола оточуючих слід відрізнити соціальний контроль в малих групах (родина, друзі, робочий колектив) й відповідно контроль у великих групах (соціальні прошарки, суспільство в цілому).

Нарешті третім складовим елементом комплексного контролю є самоконтроль – особистісний внутрішній контроль людини, її власний, так званий, "внутрішній прокурор".

Проаналізувавши на системному рівні, що саме впливає на слабку ефективність контролю можна визначити пріоритетні напрямки дій щодо запобігання корупційним діям співробітників органів внутрішніх справ.

Для реагування соціального контролю на певну поведінку членів соціуму необхідно, щоб ця поведінка стала девіантною, тобто відхилилася від соціальних норм, що діють в суспільстві.

Останні соціологічні дослідження в Україні щодо стану корупції продемонстрували принаймні два дуже цікавих факти. Для вчинення корупційних дій необхідно дві сторони. Стороною, яка виступає ініціатором хабару не завжди виступає службова особа.

За результатами національного дослідження "Стан корупції в Україні" 52% громадян вважають, що корупція є "виправданою у більшості ситуацій для вирішення різних питань"¹. Цікаво те, що рівень добровільного хабарництва, коли людина дає хабар для вирішення власних проблем, є значним. За результатами соціологічного дослідження встановлено, що українці дають хабарі, бо то є звичною та очікуваною поведінкою², тобто нормальною з точки зору соціальних норм.

Такі ж тенденції підтверджуються й моніторингом суспільної думки, що проводиться лабораторією соціологічних та кримінологічних досліджень ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренко (700 респондентів)³. На першому місці серед причин, що призводять до вдоволення до незаконних дій мешканці Луганську називають корумпованість органів державної влади. При цьому майже 40% опитаних в Луганську (цей відсоток зберігається на протязі 5 років) вважає, що деякі проблеми більш зручно вирішувати незаконним способом.

Можна констатувати, що корупційні форми вирішення будь-яких ускладнень через давання хабара є соціально прийнятною формою поведінки в сучасному українському суспільстві.

Крім того, говорячи про співробітників органів внутрішніх справ необхідно зважити на професійну субкультуру міліціо-

¹ Стан корупції в Україні. Звіт про результати загальнонаціонального дослідження 2007 р. - С. 3.

² Там само. - С. 22.

³ "Правовая реформа в Украине". Опрос населения г. Луганска 2003 - 2008 года / Архив лаборатории криминологических и социологических исследований Луганского государственного университета внутренних дел имени Э.А. Дидоренко / [Е.А. Гнатенко, А.И. Звягинцев, В.И. Поклад]. - Луганск, 2008.

нерів. Мова йде про корпоративну субкультуру певної соціальної системи до якої належать органи внутрішніх справ. Одним з факторів, що сприяє поширенню негативних проявів серед особового складу органів внутрішніх справ є якісне погіршення кадрового складу, вимивання принципового професійного ядра. Це призводить до залишення на службі в органах внутрішніх справ осіб з не найкращими особистісними якостями, які й формують професійну субкультуру міліціонерів.

Вбачається, що особливо на сучасному етапі функціонування системи органів внутрішніх справ, орієнтація її членів на дотримання корпоративних норм буде особливо значною. Адже соціальна дистанція між населенням та співробітниками міліції є достатньо великою. За даними моніторингу суспільної думки мешканців міста Луганську рівень довіри населення до міліціонерів низький. Згідно результатів аналізу суспільної думки індекс довіри складає лише 5 за семибальною шкалою (де 7 – мінімальна довіра)¹.

Щодо групових норм професійної субкультури міліціонерів, то результати пілотажних соціологічних досліджень говорять про існування певного типу організованого порядку стягнення додаткових коштів з осіб, які знаходяться під слідством чи дізнанням в міліції. Дослідники констатують наявність налагодженого порядку компенсації недостатнього фінансового та матеріально-технічного забезпечення органів внутрішніх справ за рахунок різного роду корупційних діянь з боку міліціонерів².

¹ "Милица в зеркале общественного мнения". Опрос населения г. Луганска 2003 - 2008 года / Архив лаборатории криминологических и социологических исследований Луганского государственного университета внутренних дел имени Э.А. Дидоренко / [Е.А. Гнатенко, А.И. Звягинцев, В.И. Поклад] – Луганск, 2008.

² Poklad, W. Die Miliz in der Ukraine und das Problem der Korruption / Kriminalitdt und Kriminalpravention in Lander des Umbruchs. Beitrage einer Internationalen Konferenz in Baku / Aserbajdschan. Helmut Kuri und Elmar Karimov (Hrsg.). Universitatsverlag Dr. N. Brockmeyer. Bochum. 2006 – p. 96.

За результатами кримінологічних досліджень встановлено, що до міліціонерів, які отримали хабар, колеги по службі ставляться з розумінням та співчуттям¹.

Тож зрозуміло, що в рамках професійної субкультури співробітників міліції групового контролю над корупційною поведінкою не буде, адже корупційні форми вирішення ускладнень є прийнятними для сучасних міліціонерів.

Таким чином, загалом необхідно говорити про те, що соціальний контроль в його професійно-корпоративних формах відносно корупційних дій міліціонера в Україні не буде впливати істотним чином на динаміку цього явища.

Зменшення (чи навіть ліквідація) соціального бар'єру між співробітниками органів внутрішніх справ та населенням дозволить посилити загальнокультурний соціальний контроль щодо дій співробітників органів внутрішніх справ. Підтримка індивідуально-творчої поведінки співробітників міліції, можливо, буде протидіяти груповим формам вирішення проблем, в тому числі й не правовим.

Інша форма зовнішнього контролю - правовий контроль. Правовий контроль відносно особи є примусовими заходами, що застосовуються компетентними державними органами у разі порушення правових норм. Він є, так би мовити, компенсаторним контролем відносно соціального й самоконтролю особи. При високій ефективності соціального контролю щодо корупції наявність девіантної поведінки (вчинення корупційних дій) була б низькою. При високій ефективності самоконтролю особи щодо неправомірної або аморальної поведінки корупційні дії нею не учинялися б.

До суб'єктів, які наділені спеціальними владними повноваженнями щодо припинення та запобігання порушенням закону відносяться й органи внутрішніх справ. Тому слід погодитись з авторами, які говорячи про специфіку протидії

¹ Мартыненко О.А. Детерминация и предупреждение преступности среди персонала органов внутренних дел Украины: [монография]. - Х.: Изд-во ХНУВС, 2005. - С. 294-295.

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО ПРОТИДІЮ ВІДМИВАННЮ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ І КОРУПЦІЇ
(Донбаські правові читання)

злочинним проявам співробітників міліції, вказують на наявність у останніх певних знань та навичок щодо приховування слідів злочину, що ускладнює можливість запобігання цим фактам. Використання цих знань та навичок при скоєні корупційних діянь ускладнює не лише викриття подібних фактів, а й доведення вини особи, яка вчинила корупційне правопорушення.

Крім того, виходячи зі специфіки службових обов'язків міліціонерів слід зазначити, що наявність владних повноважень надає великий об'єм можливостей щодо незаконного збагачення співробітників. Можливість діяти за власним розсудом в рамках закону, можливість певним чином варіювати власні рішення, від змісту яких залежить доля людини, дозволяє та завжди дозволить зловживати владними повноваженнями отримуючи незаконну винагороду¹.

Останньою формою контролю над поведінкою особи залишається внутрішній особистісний контроль людини. Тут необхідно зробити кілька зауважень.

По-перше, з огляду на те, що людина формується в суспільстві, зрозуміло, що вона засвоює соціальні норми та установки, які в ньому панують. Тобто її внутрішній світогляд, чи краще сказати мотивація до вибору певної поведінки, базується й на соціальних уявленнях. Аналізуючи сприйняття корупції сучасними українцями крізь особистісний розріз можна говорити, що наявний особистісний осуд корупційних фактів громадянами України, тобто така поведінка не сприймається як позитивний прояв.

Проте, вчинення корупційних дій визнається зручним засобом вирішення проблем, який використовують, на думку українців, більшість оточуючих. Тому можливе внутрішнє виправдання подібної поведінки як прийнятної, такої, що викликана українською сучасністю.

¹ Мартыненко О.А. Детерминация и предупреждение преступности среди персонала органов внутренних дел Украины: [монография]. - Х.: Изд-во ХНУВС, 2005. - С. 268.

По-друге, вбачається необхідним звернути увагу на ціннісний рівень людини, який складається з принципів моралі, права, релігії. Наявність цих принципів поведінки не дозволить людині вчиняти всупереч ним. Однак їх формування, то є дуже складний процес, в якому спрямованість волі людини відіграє ключову роль. Це означає, що дотримання правових приписів, зокрема, повинно базуватися на правосвідомості людини, яка формується особою самостійно через знання права та примушування себе до його виконання. Іноді навіть (на прикладі корупції це є очевидним) всупереч соціальним уявленням. Поведінка, мотивована повагою до права, не є розповсюдженою. Її виховання (в тому числі самовиховання) є тривалим процесом, який потребує певний час. Тому молодь є самою незахищеною верствою населення. Серед молодих людей найбільша кількість осіб, які здатні використовувати незаконні засоби для вирішення власних проблем.

Таким чином, проаналізувавши існуючі проблемні аспекти контролю над корупційною поведінкою співробітників органів внутрішніх справ можна зробити висновок, що запобігання цьому негативному явищу неможливо без посилення ефективності всіх рівнів контролю.

І.С. Коваленко

слухач магістратури

*(Східноукраїнський національний університет
імені Володимира Дяля)*

ДО ПИТАННЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Соціально-економічна криза в Україні призвела до різкого зростання ступеня криміналізації життєво важливих сфер функціонування держави. Одним з основних чинників, які створюють реальну загрозу національній безпеці, є корупція.

Тема корупції є однією з гострих проблем сучасного суспільства. Разом з тим це соціальне явище має свою давню історію і,

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО ПРОТИДІЮ ВІДМИВАННЮ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ І КОРУПЦІЇ
(Донбаські правові читання)

як свідчить досвід, жодній із держав досі не вдалося її побороти. Хоч окремих державам за допомогою силових антикорупційних методів на певний період вдалося істотно зменшити масштаби корупції, але з часом з'явилися нові схеми, методи та форми її прояву. Більше того, формування цілих корупційних мереж відбувається в самій системі державної ладі, й це фактично виводить корупцію на вищій рівень організації, побудови досконаліших внутрішніх зв'язків і пристосування до зовнішніх факторів, що можуть втрутитися в її організацію.

Поширення та суспільна небезпечність корупції відчутно зростає в період значних соціальних потрясінь, веде до ігнорування законності, залежності громадян від свавілля чиновників¹. Актуальність теми пояснюється тим, що корупція і злочинність є сьогодні однією з головних причин економічних труднощів і суспільної напруги.

Так, М.І. Камлик, Є.В. Невмержицький зазначають, що організована злочинність, головною складовою якої є корупція, і далі негативно впливає на процес виробництва та розподілу суспільного продукту². Питання пов'язані з удосконаленням боротьби з корупцією розробляли М. Тихомиров, В. Лук омський, В. Комісаров, Г. Аврек, В. Овчинський, О. Гуров, А. Волобуєв, О. Дудоров, М. Камлик, Є. Невмержицький, О. Кужель та багато інших вітчизняних і зарубіжних вчених. Проте, практика боротьби з цим негативним явищем, суспільна думка свідчать: корупція продовжує існувати та набирати обертів. За цих умов викорінення корупції вимагає скоординованої і системної роботи всіх гілок влади, а також глибокого вивчення такого явища, як корупція з метою забезпечення дієспроможності державних та управлінських структур і розробки ефективних заходів боротьби з нею.

¹ Андрійко О.Ф. Правові засади протидії корупції // Часопис Київського університету права. – 2007. – № 4. – С. 3.

² Камлик М.І., Невмержицький Є.В. Корупція в Україні. – К.: Товариство "Знання", КОО, 1998. – С. 3.

Метою цієї статті є дослідження питань удосконалення вітчизняного законодавства у боротьбі з корупцією.

Сучасного значення термін корупція набув у Європі в XV – XVI століттях і був нормативно закріплений в міжнародній резолюції "Практичні методи боротьби з корупцією", підготовленій секретаріатом VIII Конгресу ООН про попередження злочинності і ставлення до правопорушників. У резолюції "Корупція в державному управлінні" відзначається, що проблеми корупції в державній адміністрації мають загальний характер і їхній згубний вплив відчувається в усьому світі¹. В міжнародній практиці є багато інших визначень корупції. Але перш за все треба мати на увазі, що корупція, як говорить доктор Сар Дж.Пундей, "не є інфекцією, яку раптом може "підхопити" здорове суспільство. Вона є наслідком явищ і тенденцій політики, економіки та розвитку держави. Жодна країна не була ніколи повністю вільною від неї... Найбільш небезпечні форми корупції, як правило, спостерігаються в країнах, що перебувають у процесі політичного, економічного та соціального становлення..."². До цієї групи країн входить і Україна.

Багато науковців вважають, що навряд чи можливо дати єдине, вичерпне визначення поняття корупція, яке б точно розрізняло корупційні явища від таких, що не є корупційними в усіх випадках.

У Довіднику ООН про міжнародну боротьбу з корупцією записано: "Корупція – це зловживання державною владою для одержання вигоди з особистою метою".

Доктор Сар Дж.Пундей визначає корупцію як зловживання державною владою, посадою або авторитетом заради приватного блага.

¹ Матеріали восьмого Конгресу ООН з попередження злочинності та ставлення до правопорушників, Гавана, Куба, 27 серпня - 7 вересня 1990. - ООН, Нью-Йорк, 1991. - С. 36.

² Пундей Сар Дж. Боротьба з корупцією. Критичний огляд з аналізом міжнародного досвіду // Матеріали українсько-американського семінару "Проблеми економічного зростання: питання доброчесності". - Львів, 1997. - С. 48.

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО ПРОТИДІЮ ВІДМИВАННЮ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ І КОРУПЦІЇ
(Донбаські правові читання)

Перелік корупційних дій охоплює: хабарництво, здирство, торгівлю впливом, кумівство, обман, "швидкі гроші" тощо. Він підкреслює, що, хоча ми схильні розглядати корупцію як гріх уряду, вона значно поширена в приватному секторі. Саме приватний сектор найчастіше причетний до корупції уряду¹.

Дещо по-іншому бачать цю проблему вчені-юристи. М. Тихомиров, наприклад, пропонує розглядати корупцію як злочинну діяльність у сфері політики або державного управління, використання посадовими особами наданих їм прав і владних можливостей з метою особистого збагачення. На його думку, до найбільш типових проявів корупції слід віднести підкуп чиновників і громадсько-політичних діячів, хабарництво за законне чи незаконне надання благ і переваг, протекціонізм – висування працівників за ознаками родинності, земляцтва, особистої відданості та приятельських стосунків².

Із свого боку, Г. Аврек і В. Овчинський розглядають корупцію як форму службового зловживання, в якому завжди наявна пряма чи завуальована корисливість. Корупція розглядається ними як "складне соціально-правове явище, пов'язане з підкупом осіб, які перебувають на державній або громадській службі, з одержанням ними додаткових доходів, благ і переваг за вчинення умисних дій або бездіяльність (у тому числі в інтересах третіх осіб) всупереч інтересам держави і суспільства"³.

О. Гуров, О. Філімонов вважають корупцію однією з обов'язкових ознак організованої злочинності, зазначаючи, що в ряді випадків організована злочинність і корупція пов'язані настільки тісно, що це дає підстави вченим виділяти корупцію як одну з ознак організованої злочинності⁴.

¹ Пундей Сар Дж. Боротьба з корупцією. Критичний огляд з аналізом міжнародного досвіду // Матеріали українсько-американського семінару "Проблеми економічного зростання: питання доброчесності". - Львів, 1997. - С. 48.

² Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. - М., 1995. - С. 93.

³ Аврек Г., Овчинский В. Мздоимство и лихоимство на переходе к рынку // Наш современник. - 1992. - № 12.

⁴ Филимонов О.В. Социально-правовой контроль - направление борьбы с коррупцией / Коррупция в России: состояние и проблемы: Материалы науч.-практ.конф., 26-27 марта 1996 г. - М., 1995. - С. 35.

Визначення поняття корупції, що наводиться у літературі, засвідчують, що корупція, як соціальне явище, вкрай небезпечне та потребує подальшого посилення правових, організаційних заходів у боротьбі з нею.

В Україні сформована правова база, спрямована на протидію корупції. Це, зокрема. Закони України "Про боротьбу з корупцією", "Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживання ними", Указ Президента України "Про додаткові заходи щодо боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом" та "Про невідкладні додаткові заходи щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією". У ряді законодавчих актів існують правові норми, спрямовані на протидію корупційним діянням. Але в цілому вдосконалення законодавства відбувається набагато повільніше, ніж виникають нові схеми корупційних діянь. Так, якщо конкурси, ліцензування, реєстрація були формами, відкритість і прозорість проведення яких служили гарантією об'єктивності й демократичності в діяльності державних структур і посадових осіб та виконані ними своїх повноважень, то сьогодні така впевненість відсутня. Вже давно декларації доходів чиновників не відображають реальності, а лише засвідчують факт офіційності їх отримання. А пропозиції щодо декларування і видатків посадових осіб так і не знайшли поки що свого втілення в правових приписах. В Україні так і не було прийнято правового акта, який би чітко унормовував поведінку державних службовців і так само чітко визначав процедури реагування на порушення такої поведінки. Ведеться робота з підготовки нормативно-правового акта з назвою Кодекс добросовісної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави, але заінтересованість у цьому проекті державних структур не є активною, притому, що він розробляється як складова законодавства із запобігання та протидії корупції.

Врегулювання інституту державної служби має базуватися на комплексному підході й науково-теоретичних розробках

формування нової моделі системи законодавства про державну службу. В основу її слід покласти базовий закон про державну службу, в якому має бути відповідь: чи всі хто "служить державі" є державними службовцями і лише мають різний статус в залежності від сфери служіння, або визначено інший підхід та критерії за якими має відбуватися віднесення посадових осіб до державних службовців. Таким чином можна було б позбутися двоїстості в тлумаченні ст. 9 Закону України "Про державну службу", за якою перелічені посадові особи чи то є державними службовцями, оскільки вони перелічені в цьому законі й на них не поширюється дія закону про державну службу, а чи вони не є такими. Тоді чому перелік їх міститься в законі про державну службу й не міститься застереження, що вони не є державними службовцями.

Такий базовий закон має доповнюватися спеціальними законами, що регулюють окремі види державної служби, та супровідними законами, що доповнюють дію спеціальних (галузевих) законів з питань, котрі залишатимуться за межами їхнього предмета регулювання, чи потребують особливої уваги. Зокрема, питання поведінки державного службовця, які можуть бути врегульовані Кодексом поведінки державного службовця, де мають бути враховані положення Модельного кодексу Ради Європи та інших міжнародно-правових актів у цій сфері. Питання дисциплінарної відповідальності можуть бути врегульовані в Дисциплінарному статуті державної служби, а взаємовідносини посадових осіб із державними й недержавними структурами та громадянами врегульовані Адміністративно-процедурним кодексом України.

Стратегія протидії корупції була підготовлена і Світовим банком. До неї ввійшли такі напрями:

- створення інституційних основ, які вкпочають незалежність і ефективність судової влади, розширення парламентського контролю, забезпечення незалежності правоохоронних органів;

- створення механізмів політичної відповідальності;
- розвиток і розширення можливостей громадянського суспільства;
- розвиток конкурентного приватного сектора;
- вдосконалення управління державним сектором.

В Україні Постановою Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2007 р. № 657-р був затверджений план заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні на період до 2010 р. Цим планом передбачено вдосконалення антикорупційного законодавства, приведення його у відповідність з міжнародними стандартами, розроблення проектів нормативно-правових актів про внесення змін до законодавства щодо засад діяльності органів, які ведуть боротьбу з корупцією.

Необхідні зусилля мають бути сконцентровані на реалізації визначених заходів, оскільки відповідні наміри мали місце і в попередніх рішеннях, але меншою мірою або й лише окремі були реалізовані.

Отже, боротьба з корупцією повинна стати пріоритетною для всіх державних органів України, вестись цілеспрямовано, системно, з удосконаленням правової бази та посилення відповідальності.

С.В. Коваленко

здобувач кафедри

адміністративного права та адміністративної діяльності

*(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)*

ШТАБНІ ПІДРОЗДІЛИ МВС УКРАЇНИ: ПИТАННЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Негативного впливу на встановлений законом порядок функціонування державних структур та їхнього апарату за-

вдає корупція. Проблема корупції є на сьогодні одним із надзвичайно важливих питань для роботи державного механізму і розвитку суспільства. Актуальність дослідження полягає в тому, що корупція є одним з основних чинників, які створюють реальну загрозу національній безпеці та демократичному розвитку держави, вона негативно впливає на всі сторони суспільного життя: економіку, політику, управління, соціальну і правові сфери, громадську свідомість, міжнародні відносини.

Міністерством Внутрішніх Справ та його структурними підрозділами вживаються заходи, спрямовані на виконання вимог Закону України "Про боротьбу з корупцією"¹ та інших нормативно-правових актів, регламентуючих питання боротьби з корупцією. В системі МВС таку боротьбу ведуть різні підрозділи це і державна служба боротьби з економічною злочинністю, підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю, карний розшук та інше. Певний внесок у протидію корупції вносять штабні підрозділи органів внутрішніх справ України, які займають важливе місце в управлінській структурі МВС.

Проблеми управління в сфері правоохоронної діяльності в різні періоди досліджували вітчизняні і зарубіжні фахівці в галузі теорії держави та права, теорії управління та адміністративного права: В.Б. Авер'янов, В.Г. Афанасьєв, О.М. Бандурка, Ю.П. Бітяк, І.П. Голосніченко, В.С. Густавський, А.П. Головін, С.В. Ківалов, В.К. Колшаков М.Ю. Фролов та інші. Разом з тим питанням змісту діяльності штабних підрозділів МВС, їх ролі щодо протидії корупції комплексно не досліджувалися, саме тому метою цієї статті є проведення аналізу функцій штабних підрозділів МВС, направлених на боротьбу з корупцією та розробка конкретних пропозицій і рекомендацій спрямованих на її посилення.

¹ Закон України "Про боротьбу з корупцією" / Відомості Верховної ради України. - 1995. - № 34. - Ст. 266.

У відповідності до наказу МВС від 02.02.2005 № 92, яким затверджене Положення про Головний штаб МВС України¹, одним з основних завдань цього підрозділу є:

- комплексний аналіз злочинності, охорони і забезпечення громадського порядку, результатів роботи ОВС;

- стратегічне і поточне планування роботи Міністерства Внутрішніх Справ та заходів щодо вдосконалення оперативно-службовою діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ;

- контроль та перевірка виконання законів України, актів Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, рішень колегії Міністерства, інших розпорядчих документів керівництва МВС;

- здійснення спільно зі структурними підрозділами МВС України контролю за дотриманням органами і підрозділами внутрішніх справ обліково-реєстраційної дисципліни та законності під час застосування адміністративного законодавства;

- організація роботи чергової частини МВС України, організаційне та методичне забезпечення заходів щодо вдосконалення діяльності чергової служби органів і підрозділів внутрішніх справ та ін..

Аналіз основних завдань та функцій Головного штабу МВС України свідчить про те, що питання протидії корупції займає важливе місце у діяльності цього підрозділу:

- по-перше робиться комплексний аналіз стану боротьби з корупцією, і в першу чергу, з хабарництвом, яке, на нашу думку, є складовою корупції;

- по-друге, здійснюється контроль стосовно виконання антикорупційного законодавства та розробляються заходи, спрямовані на посилення боротьби з корупцією;

¹ Положення про Головний штаб Міністерства внутрішніх справ України, затверджено Наказом МВС України № 99 від 02.02.2005.

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО ПРОТИДІЮ ВІДМИВАННЮ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ І КОРУПЦІЇ
(Донбаські правові читання)

- втретє, черговими частинами ОВС постійно здійснюється прийом заяв та повідомлень громадян та юридичних осіб стосовно злочинів та інших правопорушень (в тому числі і про скоєння корупційних діянь).

Одне з важливих місць у роботі ОВС займає приймання, реєстрація та розгляд в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про злочинні, що вчинені або готуються. Організаціям цієї роботи регламентується наказом МВС України №400 від 14.04.2004 р.¹ та покладена на штабні підрозділи – чергові частини.

Приймання заяв і повідомлень про злочини, що вчинені або готуються, незалежно від місця і часу їх вчинення, повноти отриманих даних, а також особистості заявника, здійснюється тим органом внутрішніх справ, до якого надійшло звернення чи повідомлення, цілодобово оперативним черговим (оперативний черговий МВС, ГУБОЗ МВС, ГУМВС, УМВС, УМВСТ, помічник начальника міськрайліноргану – оперативний черговий, помічник оперативного чергового, а також працівники інших служб, призначені підмінними черговими в установленому порядку. Отже своєчасне, якісне отримання інформації під час роботи з заявами та повідомленнями громадян та юридичних осіб сприяє боротьбі з корупцією.

Одним з чинників, які гальмують боротьбу з корупцією, є недоліки в організації цієї роботи та недосконала правова база. Враховуючи вимоги МВС та нові критерії результативності роботи, оцінка діяльності правоохоронних органів щодо боротьби з корупцією повинна здійснюватись за результатами судової практики, а саме кількістю та якістю розглянутих судами адміністративних матеріалів про корупцію та притягнутих до

¹ Інструкція про порядок приймання, реєстрації та розгляду в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про злочини, що вчинені або готуються. Затверджена Наказом МВС України № 400 від 14.04.2004

відповідальності осіб, нейтралізацією корупційних зв'язків шляхом застосування вимог Закону щодо звільнення з посад або іншого усунення від виконання функцій держави осіб, які вчинили правопорушення, кількістю засуджених осіб, які діяли в складі корумпованих злочинних угруповань.

Аналіз адмінматеріалів про скоєння корупційних правопорушень свідчить, що існують проблеми організаційного та правового характеру.

Серйозні нарікання викликає якість підготовки та процесуального оформлення документів. Нерідко адміністративні протоколи про порушення вимог Закону України "Про боротьбу з корупцією" складається без зазначення правового статусу особи та характеру вчиненого діяння, внаслідок цього до відповідальності притягаються особи, які не є суб'єктами корупційних правопорушень або вчиненого діяння, що не належать до останніх.

Однією з найбільш актуальних проблем, що виникають при передачі адміністративних матеріалів про корупційні вчинки до суду є порушення судами п'ятиденного терміну розгляду адміністративних матеріалів. Як наслідок, виникає інша проблема: при поверненні матеріалів на доопрацювання просліджується тяганина, що призводить до неможливості у подальшому їх розгляд у встановлений ст. 38 КоУАП термін.

Разом з тим, виявлені і інші проблеми, як суб'єктивного, так і об'єктивного характеру, що перешкоджають ефективній боротьбі з корупцією. Так, Л.П. Скалозуб, характеризуючи стан боротьби з хабарництвом, як складової корупції, вказує, що "є інша проблема - застосування судами додаткових мір покарання, не передбачених Кримінальним кодексом. На сьогодні в нас тільки кожного шостого хабарника, якого засуджено - тобто визнано злочинцем, позбавляють права займати посаду, що має відношення до розпорядчих чи дозвільних функцій. Це дуже мало. До того ж, суди призначають занадто

"м'яке покарання, часто-ще з відстрочкою виконання вироку. Тож засуджений умовно посадовець продовжує працювати"¹.

Слід зазначити, що такі кримінальні злочини, як хабарництво, зловживання владою або службовим становищем, перевищення влади або службових повноважень і ряд інших службових злочинів мають перелік ознак корупційних діянь, але на законодавчому рівні не віднесені до таких. Саме віднесення вказаних злочинів до корупційних та "виведення" корупції з рамок адміністративного права зніме перешкоди для боротьби правоохоронних органів з цим явищем.

Стосовно діяльності штабних підрозділів МВС щодо протидії корупції необхідно:

по-перше, посилити роботу з заявами та повідомленнями громадян щодо корупційних діянь;

по-друге, активізувати діяльність направлену на виявлення недоліків та перешкод у протидії корупції;

по-третє, покращити взаємодію зі штабними підрозділами інших силових структур, прокуратурою відносно нових методів з корупції;

по-четверте, сприяти вивченню та втіленню у практику зарубіжного досвіду боротьби з корупційними правопорушеннями.

Підводячи підсумки викладеного, зазначимо, що питання удосконалення як практичної сторони, так і законодавчого забезпечення боротьби з корупцією, має вирішуватися спільним зусиллям всіх структурних підрозділів МВС України, включаючи і штабні підрозділи.

¹ Л. Баранівська. Корупція починається з дитячого садочка, або хабар як ліки від бюрократних ускладнень // Іменем Закону. - № 11 - 14.03.2008 - 20.05.2008. - С. 8.

Я.В. Корженівський

головний спеціаліст

Управління з питань діяльності органів юстиції
та правоохоронних органів

(Секретаріат Кабінету Міністрів України)

ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ БОРОТБИ З ВІДМИВАННЯМ ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ ТА ФІНАНСУВАННЯМ ТЕРОРИЗМУ

Для більш глибокого розуміння проблеми слід пригадати історію створення української системи протидії відмиванню "брудних" коштів та фінансуванню тероризму.

Так, у вересні 2001 року Україну внесено до так званого чорного списку FATF (Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням коштів), тобто списку країн та територій, що не співпрацюють у сфері боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму. Підставою для такого кроку стала відсутність в Україні системи протидії відмиванню "брудних" коштів, національного підрозділу фінансової розвідки (ПФР) та спеціального закону.

З 10 січня 2002 року починає своє літочислення національний ПФР – у складі Міністерства фінансів України утворюється Державний департамент фінансового моніторингу. Проте, незважаючи на його створення, у грудні 2002 року до України застосовуються економічні санкції зі сторони FATF.

28 листопада 2002 року Верховна Рада України приймає Закон України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом" (далі – Закон), який набуває чинності на початку червня 2003 року.

Протягом першого півріччя 2003 року приймається ряд нормативно-правових актів, направлених на реалізацію норм Закону.

Таким чином, створюється підґрунтя для майбутньої української системи протидії відмиванню "брудних" коштів та фінансуванню тероризму.

Зважаючи на викладене, у лютому 2003 року FATF скасовує економічні санкції стосовно України, у лютому 2004 року – Україну виключено із "чорного списку" FATF, а у лютому 2006 року припинено активний моніторинг.

Водночас, незважаючи на певні позитивні зрушення, які визнані представниками FATF, Спеціального комітету експертів Ради Європи з питань взаємної оцінки заходів протидії відмиванню коштів (MONEYVAL), на сьогоднішній день на зріла нагальна необхідність у реформуванні національної системи протидії відмиванню "брудних" коштів та фінансуванню тероризму.

Першочерговим завданням є прийняття Верховною Радою України ініційованого Урядом законопроекту "Про внесення змін до Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом" (реєстраційний номер 3062).

Так, зазначеним законопроектом, серед іншого, передбачається:

- встановити обов'язок суб'єктів первинного фінансового моніторингу (фінансових посередників) вживати посилені застережні заходи стосовно клієнтів, діяльність яких свідчить про підвищений ризик проведення ними операцій з легалізації (відмивання) доходів та фінансування тероризму. Зокрема, такі заходи мають вживатись у разі встановлення і здійснення ділових відносин із іноземними політичними діячами та іноземних фінансових установ;

- розширити перелік суб'єктів первинного фінансового моніторингу за рахунок нотаріусів, адвокатів, суб'єктів підприємницької діяльності, що надають юридичні послуги, торговців нерухомістю (ріелтерів), операторів поштового зв'язку (в частині здійснення ними переказу грошей), торговців доро-

гоцінними металами і дорогоцінним камінням, аудиторів, аудиторських фірм, юридичних осіб, які проводять будь-які лотереї, суб'єктів підприємницької діяльності, що надають послуги з бухгалтерського обліку, та деяких інших представників не фінансових професій;

- у зв'язку з розширенням переліку суб'єктів первинного фінансового моніторингу законопроектом розширюється відповідно перелік суб'єктів державного фінансового моніторингу, які здійснюють функції регулювання і нагляду. Перелік державних регуляторів передбачається доповнити Міністерством економіки України, Міністерством юстиції України, Міністерством фінансів України, Міністерством транспорту та зв'язку України та Державним комітетом фінансового моніторингу України;

- запровадити механізм зупинення фінансових операцій, пов'язаних з легалізацією (відмиванням) доходів. Зокрема, запроваджується механізм зупинення фінансових операцій, пов'язаних не тільки з фінансуванням тероризму, але й з відмиванням коштів. Так, за новим проектом Державний комітет фінансового моніторингу України має право зупинити підозрілу фінансову операцію на 19 робочих днів (максимальний термін).

З метою реалізації 9-ої Спеціальної рекомендації FATF по боротьбі з фінансуванням тероризму на Державну митну службу України покладається обов'язок повідомляти про випадки перевезення через державний кордон готівки, обігових грошово-кредитних документів, дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння та виробів з них, а також культурних цінностей.

Визначено новий підхід щодо управління ризиками за результатами фінансових операцій, оцінювання цих ризиків та вжиття відповідних заходів, і як результат поглиблена ідентифікація суб'єктів.

Державний комітет фінансового моніторингу України за погодженням з відповідними державними регуляторами наді-

лено повноваженнями приймати участь у підготовці або проведенні перевірок діяльності фінансових посередників у сфері протидії відмиванню коштів та фінансування тероризму.

Таким чином, прийняття законопроекту, зокрема, дозволить:

- у повному обсязі виконати взяті Україною на себе зобов'язання перед світовою спільнотою;
- наблизити національну фінансову систему до міжнародних правових стандартів прозорості;
- стимулювати надходження інвестицій у національну економіку з боку економічно розвинених країн.

Заслужує на окрему увагу необхідність удосконалення процедури конфіскації майна, яке використовувалося з метою вчинення злочину або під час вчинення злочину, а також майна, отриманого внаслідок вчинення злочину, шляхом запровадження процедури спеціальної конфіскації.

Враховуючи, що в 2010 році спливає строк реалізації Концепції розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму на 2005-2010 роки (схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів від 3 серпня 2005 року № 315-р), необхідно здійснити аналіз її виконання та з його урахуванням розробити новий стратегічний план на наступний період.

Потребують вдосконалення норми Кримінального кодексу України, зокрема статті 209 (легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом) та 306 (використання коштів, здобутих від незаконного обігу наркотичних засобів). Так, громіздкість конструкції диспозиції статті 209 не виключає помилок при кваліфікації дій обвинувачених, а також неоднозначного тлумачення її норм. Такі недоліки ускладнюють практичне застосування вказаних статей під час досудового слідства та розгляду справ у суді.

Потребує прискіпливої уваги визначення юридичного статусу узагальнених матеріалів, що відповідно до статті 13

Закону передаються Державним комітетом фінансового моніторингу України до правоохоронних органів (податкової міліції Державної податкової адміністрації України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Генеральної прокуратури України).

Зважаючи існуючу на даний час практику щодо необхідності реєстрації узагальнених матеріалів у відповідних книгах обліку заяв та повідомлень про злочини, у правоохоронних органів виникає проблема недостатності 10-ти денного строку на перевірку узагальнених матеріалів і, як наслідок, – всім відома частина 2 статті 6 Кримінально-процесуального кодексу України.

Для вирішення цієї проблеми необхідно здійснити такі кроки:

- опрацювати питання щодо внесення змін, зокрема, до Закону України "Про оперативно-розшукову діяльність", "Про державну податкову службу в Україні" з метою надання правоохоронним органам необхідного інструментарію для перевірки узагальнених (додаткових) матеріалів;

- спільними зусиллями Державного комітету фінансового моніторингу України та правоохоронних органів розробити та впровадити єдину методику підготовки і опрацювання узагальнених (додаткових) матеріалів.

Крім того, у зв'язку з наявністю під час досудового слідства та судового розгляду неоднозначних тлумачень та застосувань судовими органами норм чинного кримінального законодавства, існує нагальна необхідність в оновленні деяких положень Постанови Пленуму Верховного Суду України від 15 квітня 2005 року № 5 "Про практику застосування судами законодавства про кримінальну відповідальність за легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом" з урахуванням набутого судами досвіду розгляду кримінальних справ цієї категорії.

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО ПРОТИДІЮ ВІДМИВАННЮ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ І КОРУПЦІЇ
(Донбаські правові читання)

Потребують також вдосконалення статистичні звіти про розгляд загальними місцевими та апеляційними судами кримінальних справ за статтями 209, 209¹ та 306 Кримінального кодексу України (форма № 1-Л) і про протидію легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом (форма № 1-Лв), оскільки на даний час їх зміст не дозволяє оцінити реальні результати функціонування національної системи протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом.

Актуальним є питання впровадження єдиної узгодженої статистичної звітності про протидію легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансування тероризму, яка б об'єднувала інформацію Державного комітету фінансового моніторингу України, правоохоронних органів, судів, Департаменту державної виконавчої служби Міністерства юстиції України.

В той же час, удосконалення національної системи протидії відмиванню "брудних" коштів та фінансуванню тероризму необхідно здійснювати з урахуванням результатів третього раунду оцінки України експертами Спеціального комітету експертів Ради Європи з питань взаємної оцінки заходів протидії відмиванню коштів.

А.С. Кравцов

ад'юнк

*(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)*

**РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ ПРІОРИТЕТУ ПРАВ І СВОБОД
ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА В АНТИКОРУПЦІЙНОМУ
ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ**

Протидія корупції в Україні - одна з найгостріших проблем сьогодення, адже остання є дуже небезпечним суспільним явищем, яке формувалося протягом тривалого часу. Важ-

ливим засобом боротьби з корупцією є інститут адміністративної відповідальності, тому, що неможливо виділити сферу, де б вона не застосовувалася. Інститут адміністративної відповідальності – один із основних інститутів сучасного адміністративного права України. Проте існує багато проблем, які потребують свого якнайскорішого вирішення. Реформування законодавства про адміністративну відповідальність, особливо його частини, що стосується боротьби з корупцією, потребує якісно нових поглядів на зміст цього інституту та його місце в механізмі державного управління. Як слушно вказує Д.М. Лук'янець, необхідно позбутися застарілих ідеологічних догм, які тривалий час справляли вплив на розвиток цього інституту. Орієнтація на побудову правової держави, на пріоритет прав людини, на нове розуміння ролі держави в житті суспільства потребує відповідного урахування при розробці норм, які складають інститут адміністративної відповідальності¹.

Для більш повного усвідомлення сутності адміністративної відповідальності необхідно визначити принципи, на яких вона базується. В принципах будь-якого явища відображаються глибинні, усталені, закономірні зв'язки, завдяки яким воно й існує. Пізнання принципів адміністративної відповідальності дає змогу правильно застосовувати норми, якими врегульовані відповідні відносини, вирішувати справи при наявності прогалин у правовому регулюванні, забезпечувати ефективність державно-правового примусу.

У зв'язку з цим, вважаємо, що інститут адміністративної відповідальності в сфері протидії корупції повинен доповнюватись ідеями сучасного адміністративного права України. Вважаємо, що однією з головних сучасних ідей адміністративного права є загальний принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина, який повинен змінити ставлення гро-

¹ Див.: Лук'янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: Монографія. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – С. 3-4.

мадян до держави, яка прагне стати правовою. Також, цей принцип повинен конкретизуватися та діяти в сфері відповідальності за корупцію.

Принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина є одним із найважливіших для вдосконалення адміністративного права України, тому що впливає з конституційних положень (ст. 3 КУ), де зазначається що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність визначаються найвищою соціальною цінністю. Зокрема, Основним Законом України встановлено, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а остання відповідає перед людиною за свою діяльність. Крім того, акцентовано, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Цей важливий принцип вказує на характер відносин особи і держави, де остання повинна спрямовувати свою діяльність на втілення в життя конституційних прав і свобод громадян. Ця діяльність реалізується через виконання обов'язків державними службовцями, які повинні глибоко усвідомлювати, що владні повноваження надані їм для того, щоб в найкращій спосіб показувати своє підпорядкування волі законодавця, який встановлює систему прав і свобод людини та громадянина. А це підпорядкування проявляється у визнанні цих прав і свобод, бажанні їх задовольнити і захистити.

Державні службовці усіх органів державної влади, які здійснюють правозастосування та виконують відповідні повноваження, керуються передусім необхідністю визнання, забезпечення та захисту прав і свобод людини та громадянина. Проголошені та встановлені в Основному законі держави права і свободи є непорушними і обов'язковими для забезпечення їх реалізації з боку державних службовців. Важливим є те, щоб влада завжди визнавала права і свободи людини та громадянина, тобто підпорядковувалась волі законодавця, який встановлює систему таких прав і свобод. Визнання останніх тягне

за собою обов'язок держави дотримуватись та захищати зазначені права і свободи, тобто робити все можливе для їх гарантування.

На думку Ю.М. Старилова, діяльність державних органів повинна бути направлена на втілення в життя та захист конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян. Усі державні органи та державні службовці в межах своїх повноважень зобов'язані неухильно забезпечувати:

- реалізацію на практиці рівності прав і свобод людини та громадянина незалежно від статі, раси, національності, мови, походження, майнового та посадового положення, місця мешкання, відношення до релігії, переконань, приналежності до громадських об'єднань тощо;

- припинення будь-яких форм обмежень прав за ознаками соціальної, расової, національної, мовної, релігійної приналежності;

- створення рівних можливостей для реалізації своїх прав чоловіками та жінками;

- охорону гідності особистості, недопущення її зневаги не за яких обставин органами управління та посадовими особами;

- захист приватної власності однаково з державною та суспільною;

- державний захист прав і свобод людини та громадянина¹.

Тобто принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина полягає у створенні таких умов, за яких кожна особа була спроможна самостверджуватись як гідний член суспільства; створенні таких умов для активної участі населення в державному управлінні та в організації такої діяльності державного апарату, яка гарантувала б права, свободи та законні інтереси кожного громадянина в соціальній, економічній, правовій та всіх інших сферах життя.

¹ Див.: Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В. 3 т. – Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – М.: НОРМА-ИНФРА, 2002. – С. 376-377.

Щодо адміністративної відповідальності, то їй властиві всі принципи сучасного адміністративного права, але діючи в зазначеній сфері вони мають деякі особливості при реалізації та конкретизуються або впливають на формування і уточнення власних інституціональних принципів адміністративної відповідальності.

На нашу думку, конкретизацією пріоритету прав і свобод людини та громадянина в сфері адміністративної відповідальності за корупцію є принципи відповідності (пропорційності) та невідворотності.

Принцип відповідності (пропорційності) стосовно відповідальності в сфері боротьби з корупцією має включати, перш за все, соціально-етичну оцінку законодавства, що встановлює заборону і санкцію за її порушення, яка реалізується у відносинах відповідальності. Адже, навіть при найретельнішому дотриманні всіх принципів відповідальності вона буде несправедливою, якщо правопорушник у точній відповідності з діючим законом зазнає занадто суворого або, навпаки, занадто м'якого стягнення. Інакше кажучи, в основі справедливої відповідальності за корупцію має бути перш за все дотримання законодавцем співрозмірності правопорушення і санкції.

Крім того, встановлення нового режиму взаємовідносин людини з державою, має сприяти певне переосмислення методу регулювання адміністративного права і забезпечення так званої реординачії у відносинах органів виконавчої влади та їх посадових осіб з фізичними і юридичними особами. Реординачія реалізується шляхом, з одного боку, надання громадянам права вимагати від керівних, владарюючих суб'єктів належної поведінки щодо забезпечення прав і свобод громадян, а з другого – покладання на ці суб'єкти чітких обов'язків щодо неухильного виконання зазначених вимог громадян¹. Тому реординачія, також повинна враховуватись і при вирішенні

¹ Див.: Шемшученко Ю.С., Аверьянов В.Б. Людина і реформування адміністративного права // Урядовий кур'єр. - 2000. - № 53. - С. 9.

питання про притягнення до адміністративної відповідальності в сфері боротьби з корупцією.

Ще одним важливим принципом адміністративної відповідальності в сфері боротьби з корупцією, який впливає з пріоритету прав і свобод людини та громадянина є невідворотність. Для адміністративної відповідальності реалізація принципу невідворотності надзвичайно важлива, оскільки адміністративна деліктність має високі показники латентності. Зміст цього принципу полягає в тому, що встановлення заборон і санкцій за їх порушення має сенс лише за умов, коли особи, які вчиняють правопорушення, притягуються до відповідальності і піддаються заходам примусу, які визначені санкціями порушених правових норм. Правопорушення, на які не відреагували компетентні органи, завдають правопорядку серйозної шкоди: безкарність правопорушників не лише заохочує їх до вчинення нових правопорушень, а й подає поганий приклад іншим особам.

На думку Д.М. Лук'яня, практична реалізація принципу невідворотності потребує вирішення відразу кількох проблем. По-перше, при встановленні адміністративної відповідальності за певні правопорушення законодавець повинен враховувати реальну можливість контролю з боку органів виконавчої влади за певною сферою суспільних відносин. Наприклад, у сфері боротьби з корупцією цей принцип майже не діє, хоча Законом України "Про боротьбу з корупцією"¹ і встановлено адміністративну відповідальність за корупційні діяння. Причиною цього є сама відсутність можливості здійснювати реальний контроль у цій сфері, відсутність ефективних інструментів для викриття і фіксації корупційних діянь.

По-друге, невідворотність відповідальності зумовлюється її доцільністю. В даному випадку мається на увазі доцільність

¹ Див.: Закон України "Про боротьбу з корупцією" // Відомості Верховної Ради України. - 1995. - № 34. - Ст. 266.

адміністративної відповідальності як юридичного явища. Тобто при встановленні адміністративної відповідальності законодавець повинен чітко уявляти, а чи можливо взагалі подолати відповідні правопорушення виключно за допомогою саме заходів адміністративної відповідальності¹.

Отже, підводячи підсумок, можна стверджувати, що принципи адміністративної відповідальності не можуть розглядатися окремо, у відриві від галузевих принципів сучасного адміністративного права, зокрема пріоритету прав і свобод людини та громадянина, оскільки всі вони тісно пов'язані, ґрунтуються на спільних основоположних засадах (загальнолюдських принципах) та перебувають у системній єдності. Вирішення завдання боротьби з корупцією, у свою чергу, повинно мати комплексний характер, тобто вплив має здійснюватися на всі явища, що виступають причинами і умовами корупції. Тобто необхідним є поєднання як адміністративних методів, так й ідеологічних. Адже одним з вирішальних факторів подолання корупції має стати формування у громадян відповідної правосвідомості на основі принципу пріоритету права і свобод людини та громадянина.

Э. Крутова

докторант, магістр права
(Академія поліції Латвії)

ВЛИЯНИЕ КОРРУПЦИИ НА МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Международное сотрудничество – это деятельность государства в двусторонних и многосторонних отношениях. Од-

¹ Див.: Лук'янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: Монографія. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – С. 57.

ним из условий современного международного права является выполнение принятых государством обязательств: развивать обоюдное сотрудничество со всеми государствами и во всех сферах, согласно целям и принципам устава Организации Объединенных Наций (ООН). То есть, на основе взаимодействия способствовать развитию взаимопонимания и доверия, дружных и хороших соседских отношений, международной безопасности и справедливости¹. Защита прав и интересов граждан является необходимым условием сотрудничества государств. Говоря о взаимопомощи правоохранительных учреждений, предполагается деятельность по раскрытию и предотвращению транснациональной преступности. Эта взаимопомощь базируется на двусторонних и многосторонних соглашениях, не нарушая норм внутреннего законодательства.

Особое место в преступных деяниях, которые затрагивают экономические и государственные структуры, вовлекая всё большие человеческие и финансовые ресурсы, занимает коррумпированность должностных лиц. Темпы интеграции отдельных преступных группировок в транснациональные сети, монополизация противоправных и законных доходных видов деятельности, свидетельствуют о покровительстве политических сил. Само собой, что это беспрепятственное продвижение в сферах обогащения щедро оплачивается за "оказание подобных услуг". В результате такого оборота, кровавые финансовые средства принимают облик "легализированной" валюты и вливаются в "развитие" теневой экономики. Результаты работы правоохранительных учреждений ограничиваются поддержанием общественного порядка, раскрытием локальных нарушений, в то время, как преступная деятельность давно перешла национальные границы. Целью данной публикации является привлечение внимания общественности к проблеме коррупции, как фактора препятствующего осуществлению

¹ Юридический словарь терминологии. - Рига, 1998. - 132 с.

глобальной стратегии противодействия транснациональной преступности. Посредством анализа принятия "запоздальных" международных правовых норм прослеживается негативное влияние коррупции на сотрудничество компетентных учреждений и масштаб её деятельности.

Возможности сотрудничества с целью раскрытия преступлений международного характера и ограничения безнаказанности преступных деяний регламентируются международными соглашениями, двухсторонними договорами, постоянно разрабатываются совместные программы деятельности, принимаются решения, провозглашаются декларации и т.д. Однако, с момента принятия совместного решения до воплощения в жизнь и реализации принятых мер проходит значительный срок. Нередко случается, что выполнение принятых мер противоречит внутреннему законодательству отдельной страны. Важно помнить, что по истечении определённого промежутка времени, даже незначительного, актуальность и эффективность средств, применяемых правоохранительными учреждениями, снижается, а, в худшем случае, вообще теряет своё значение. А также, необходимо отметить, что согласование международных соглашений с национальным законодательством не является функцией правоохранительных учреждений. В поисках причин долгосрочного "нежелания" устранить противоречия между правовыми нормами, стоит обратить внимание на результаты исследований, в которых отмечается, что "коррупция часто взаимосвязана с насилием и преступностью. Организованные преступные группы сотрудничают с коррумпированными политиками и обеспечивают их безопасность, путём насилия либо манипулируя судебными процессами"¹. Деятельность политиков охватывает широкий спектр сфер жизнедеятельности государства и, соответственно, оказывает

¹ Каркляня Р. Коррупция в постсоветских государствах. Валтерс и Рапа 2006. – 262 с.

непосредственное влияние на международное сотрудничество правоохранительных учреждений. Законодательством каждой страны определяется внутренний порядок ратификации международных соглашений и без политических решений невозможно внедрить в жизнь оговорённые мероприятия.

Преступный мир никогда не знал границ географического характера, в то время как сфера сотрудничества правоохранительных учреждений получила юридическое основание глобального масштаба лишь в рамках Европейского Сообщества посредством заключения Амстердамского договора. "Еще по Маастрихтскому договору Европейский Союз имел компетенцию в области правосудия и внутренних дел. Однако, этот раздел Договора о Европейском Союзе осуществлялся межгосударственным путем. В результате, некоторые Государства-члены ЕС согласились заключить между собой международное соглашение по некоторым аспектам третьей опоры вне рамок Европейского Союза. Это так называемое Шенгенское соглашение. Институциональные требования третьей опоры и тот факт, что Шенгенское соглашение появилось вне рамок Европейского Союза, естественно не помогают эффективности общей европейской политики в области правосудия и внутренних дел. Поэтому Амстердамский Договор учреждает зону свободы, безопасности и правосудия. Часть этой зоны, а именно, визовая политика, политика по предоставлению убежища, иммиграционная и другие политики, связанные со свободой движения лиц, будут в дальнейшем развиваться внутри нового раздела Договора о ЕС (Статьи с 61 по 69 Договора о ЕС). Другая часть зоны свободы, безопасности и правосудия, то есть, остальные вопросы третьей опоры, теперь переименованные в "положения о полицейском и судебном сотрудничестве по уголовным делам", в целом продолжают действовать на тех же условиях, что и ранее, то есть межгосударственным путем. Вместе с тем, Амстердамский договор инкорпорировал право Шенгенского соглашения, так называемое Schengen

acquis, в Договір о Європейському Союзі"¹. Из сказанного следует, что Амстердамский договор подтвердил основные цели Европейского Союза и дополнил раздел, касающийся механизмов осуществления общей внешней политики и политики безопасности, усилению сотрудничества государств-членов в борьбе с терроризмом, расизмом, контрабандой и т.д.

Однако, разный уровень развития взаимодействующих стран усугубляет сложившуюся ситуацию - нет равного партнёрства в сотрудничестве. Прежде всего, для развития сотрудничества необходима соответствующая юридическая база, в чём подразумевается не столь унификация национального законодательства, а, как минимум, выполнение требований международных соглашений. Необходима одновременная ратификация такого рода соглашений, и ограничение исключительных ситуаций, которые тормозят возможности сотрудничества и порождают благоприятную почву проявлениям коррупции. То, что это транснациональное явление до сих пор не получило приемлемой дефиниции во всех странах, создаёт дополнительные преграды совместным усилиям. Один из первых особо значимых документов, полагающий основу международному сотрудничеству правоохранительных учреждений, это Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности, подписанная 13 декабря 2000 года в Палермо. В отношении против коррупции конвенцией предусматривается, что каждое Государство-участник принимает такие законодательные и другие меры, которые могут потребоваться, с тем, чтобы признать в качестве уголовно наказуемых умышленно совершённые следующие деяния:

а) обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должно-

¹ Смайтер Эдди Де Институт Европейского Права Амстердамский договор http://eulaw.edu.ru/documents/articles/amsterd_dogovor.htm

стного лица или иного физического или юридического лица, с тем, чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей;

б) вымогательство или принятие публичным должностным лицом, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем, чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей¹.

Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности не предлагает понятия коррупции, а лишь даёт характеристику деяниям, которые необходимо признать уголовно наказуемыми. Неоспорим факт криминализации коррупции за пределами определённого государства, поэтому в международном соглашении, государствам предлагается принять такие законодательные меры, чтобы оговорённые деяния признать в качестве уголовно наказуемых, когда в них участвует какое-либо иностранное публичное должностное лицо или международный гражданский служащий. Что свидетельствует о распространённости явления коррупции. Государства, в соответствии с правовой системой страны, обязуются принимать законодательные, административные или "другие эффективные меры для содействия добросовестности, а также для предупреждения и выявления коррупции среди публичных должностных лиц и наказания за нее"². Эффективность мер предупреждения и выявления коррупции обеспечивается посредством предоставления компетентным учреждениям "достаточной независимости для воспрепятствования

¹ Конвенция Организации Объединённых Наций против транснациональной организованной преступности Принята резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи от 15 ноября 2000 года. Статья 8 <http://www.un.org/russian/document/convents/orgcrime.htm>

² Там же.

неправомерному впливанню на їх діяльність"¹. Практическая сторона выполнения поставленных целей выражается созданием специальных учреждений борьбы с коррупцией. Однако остается спорным вопрос о предоставлении достаточной независимости, которая является показателем эффективности мер предупреждения коррупции. Закономерно и то, что на территории небольшого государства компетентным учреждениям проблематично проводить даже законом предусмотренные мероприятия. Известны случаи, когда расследованию конкретного дела препятствуют "пожелания влиятельных лиц", которые с помощью средств массовой информации, либо подкупом чиновников или иными методами оказывают давление на расследующее дело.

В Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности, как одно из новейших средств сотрудничества по раскрытию преступлений, предусматриваются совместные расследования. Внедрение в жизнь столь тесного сотрудничества требует больших финансовых средств, значительных инвестиций в образование сотрудников правоохранительных учреждений, особое внимание, уделяя предметам оперативной деятельности. Необходимо создание благоприятных условий, чтобы вложенные инвестиции возвращались в виде высокой раскрываемости преступных деяний. К сожалению, нет возможности предоставить данные о сегодняшних вложениях в обучение специалистов и оплату их труда, зато по подсчетам Всемирного Банка каждый год в мире взятками вручается более "1 триллиона долларов США"². Беря во внимание такие данные, следует задуматься о рациональности

¹ Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности. Принята резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи от 15 ноября 2000 года. Статья 8 <http://www.un.org/russian/document/convents/orgcrime.htm>

² Резолюция Европейского Парламента об эффективности помощи и коррупции в развивающихся странах <http://www.europarl.europa.eu/sides/EgetDoc.do?pubRef=//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2006-0141+0+DOC+PDF+V0//LV> (просмотрена 12.01.2009.)

капиталовложений и о принятии более эффективных средств противодействия коррупции.

Как социально-политическое явление, коррупция – это одна из форм политической борьбы, которая нарушает основные принципы демократического государства и нормы международной морали. Резолюция Европейского Парламента об эффективности помощи и коррупции в развивающихся странах в тексте характеризует коррупцию как "побочный продукт неправильного управления, который тесно связан с ролью государства, и поэтому с ним необходимо бороться, используя стратегии, поддерживающие эффективное управление"¹. В резолюции отмечается, что ответственность и прозрачность – это основные принципы предотвращения коррупции.

Следующий международно-правовой документ, направленный на развитие многостороннего сотрудничества, как и предыдущий, имеет "факультативный" характер, однако его значимость проявится в дальнейшей разработке и принятии конкретных правовых соглашений. На десятом конгрессе ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями в 2000 году была принята "Венская декларация о преступности и правосудии: ответы на вызовы XXI века". Декларацией подчёркивается ответственность каждого государства "за введение и поддержание справедливой, ответственной, этичной и эффективной системы уголовного правосудия"². Страны участницы ООН обязуются "активнее действовать на международном уровне против коррупции, основываясь на Декларации ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях, Международном

¹ Резолюция Европейского Парламента об эффективности помощи и коррупции в развивающихся странах (2005/2141(INI)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2006-0141+0+DOC+PDF+V0//LV> (просмотрена 12.01.2009.)

² Венская декларация о преступности и правосудии: ответы на вызовы XXI века <http://www.un.org/russian/document/declarat/vendec.htm> (просмотрена 28.01.2009.)

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО ПРОТИДІЮ ВІДМИВАННЮ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ І КОРУПЦІЇ
(Донбаські правові читання)

кодексе поведения государственных должностных лиц и соответствующих региональных конвенциях, а также опираясь на работу региональных и глобальных форумов". В декларации оглашена "неотложная необходимость разработать эффективный международно-правовой документ против коррупции, помимо Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности".¹ Необходимость принятия такого рода документа подтверждается одной из задач, которая состоит в том, чтобы "отделить организованную преступность от государственных структур и ликвидировать коррупцию. Без этого основного шага все усилия пропадут даром. Международная поддержка должна осуществляться в таких областях, как создание антикоррупционного законодательства, реформирование устаревшего судопроизводства, оснащение правоохранительных органов современной техникой и обучение сотрудников новейшим методам ведения следствия".² Меры предупреждения коррупции должны разрабатываться на основе своевременного исследования, анализа и прогнозирования проявлений коррумпированности. Немаловажное значение принадлежит социально-экономической обстановке в каждой стране, так как именно это состояние оказывает воздействие на все сферы общественного развития и определяет внутреннюю безопасность государства и соблюдение прав каждого человека. Результаты исследований необходимо использовать в структуре государственного управления и планирования бюджета государства.

В продолжение Венской декларации и ввиду того, что проявления коррумпированности на разных уровнях является уже неотъемлемой частью современного общества, ООН в

¹ Венская декларация о преступности и правосудии: ответы на вызовы XXI века <http://www.un.org/russian/document/declarat/vendec.htm> (просмотрена 28.01.2009.)

² Годунов И.В. Организованная преступность от рассвета до заката: учебное пособие для вузов. М.: Академический проект, 2008. – 344 с.

2003 году принимает Конвенцию против коррупции. Это первый международный юридический инструмент, который признаёт необходимость всем государствам обеспечить репатриацию средств, а также более подробно освещает сферы проявления коррупции, разделяя подкуп национальных публичных должностных лиц, подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций. Классификация свидетельствует о глобальном распространении подкупа или иного рода действий либо бездействий должностных лиц при использовании служебного положения в получении неправомерного преимущества себе или другим лицам. Не поднимая вопроса о своевременности принятия конвенции против коррупции и последующих ратификациях на национальных уровнях, стоит обратить внимание на то обстоятельство, что до этого времени не затрагивался вопрос об ответственности должностных лиц международных организаций. Следовательно, любые действия либо бездействия в связи с ведением международных дел оставались вне наказуемости.

Влияние последствий коррупции на определённый род действия, например сотрудничество правоохранительных учреждений, до сих пор не исследовано. Причины отсутствия таких исследований объяснимы ограниченными возможностями исследователей в получении информации о сущности организации работы, и потому оперируя только научными гипотезами и предположениями, невозможно провести качественное исследование. "О коррупции высшего уровня граждане могут предоставить лишь столько информации, сколько получают из средств массовой информации и других источников"¹. Организованная преступность, тесно связанная с коррупцией в сфере экономики, наносит ущерб всеобщему раз-

¹ Каркляня Р. Коррупция в постсоветских государствах. Валтерс и Рапа 2006. – 262 с.

виту и правопорядку в целом. Это уже проблема не отдельных государств, а транснациональное явление, которому чужды этические ценности, справедливость и равенство перед законом. Что изменилось в современном мире демократии, достаточно справедливо отметил М. Новицкий: "В демократическом обществе права и свободы человека определяют пределы власти большинства"¹. Это мораль общества, в котором преобладают демократические принципы. Коррупция на политическом уровне противоречит и искажает суть правового государства. Сила и могущество правящих определяется не только демократическими, но и материальными факторами влияния на определённые сферы. Проблема коррупции тесно связана с понятием "честность"! Возникает вопрос: сколько стоит честность, в то время, когда человек живёт в страхе потерять работу? Состояние неизвестности и неуверенности в завтрашнем дне позволяет без дополнительных средств оказывать влияние на принятие решений в пользу определённой стороны, осуществляя нарушение закона, заключая секретные соглашения неразглашения. Каждый столкнувшийся с проявлениями коррупции задаётся вопросом: происходит ли это в результате отсутствия морали индивида, либо из-за недостатков организации работы учреждения? Люди ведь осознают противоправность своих действий и то, что личное благосостояние связано с рабочим местом.

Противодействие коррупции – это задача не только и не столько правоохранительных органов, сколько общества в целом. "С появлением элитно-властной преступности граждане теряют веру во власть и в силу закона. Обладание крупным капиталом практически означает обладание иммунитетом. Государству предстоит определить и провести в жизнь поли-

¹ Новицкий М. "Что такое права человека?" http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/MNowicki_czym_sa_rus.pdf (просмотрено 11.02.2009.)

тику, которая стала бы мощным и эффективным инструментом противодействия преступности. А следовательно, как никогда, эта область общественной жизни нуждается во внимании учёных, исследователей, государственных служащих и широкой общественности"¹. Необходимо преодолеть внутренние и внешние преграды, чтобы добиться показательных результатов этой неоднозначной борьбы с коррупцией. Как отметил генеральный прокурор Латвии Янис Майзитис: "Любое раскрытое и расследованное дело о коррупции – очень эффективное средство профилактики, чтобы политическая среда была бы более защищённой от коррупции. Однозначно, нужны не только результаты расследований, но и в обществе необходимо достижения высокого уровня нетерпимости против таких действий в политике и государственном управлении"². Только совместными усилиями каждого индивида и международного сообщества, возможно достичь приостановления этого порочного явления. В определённых случаях проявляется необходимость сотрудничества с учреждениями страны, в которых существует негативная практика в виде необоснованной "волокиты" согласования конкретного мероприятия, долгосрочное получение необходимых санкций, отсутствие и непредставление нужной информации и т.д. В международном сотрудничестве по предотвращению преступной деятельности репутации страны и отдельных её структур принадлежит особое значение.

¹ Годунов И.В. Организованная преступность от расцвета до заката: учебное пособие для вузов. М.: Академический проект, 2008. -344 с.

² Обзор результатов работы прокуратуры за 2008 год http://www.lrp.gov.lv/doc_upl/Prezentacija_11.02.pdf (просмотрено 25.02.2009.)

В.В. Лисенко

перший заступник начальника
Науково-дослідного центру з проблем оподаткування
доктор юридичних наук, професор
(Національний університет ДПС України)

П.І. Заруба

завідувач лабораторії № 3
Науково-дослідного центру з проблем оподаткування
кандидат юридичних наук
(Національний університет ДПС України)

ВИКОРИСТАННЯ ФІКТИВНИХ СУБ'ЄКТІВ ПІДПРИЄМНИЦТВА У МЕХАНІЗМІ НЕЗАКОННОГО ВІДШКОДУВАННЯ ПОДАТКУ НА ДОДАНУ ВАРТІСТЬ: ОКРЕМІ АСПЕКТИ КОРУПЦІЙНИХ ПРОЯВІВ

Корупція, як соціальне явище, існує на сьогодні практично у всіх сферах податкових відносин і відрізняється лише масштабами поширення. Вона негативно впливає на імідж органів державної податкової служби, підриває довіру платників податків, загрожує розвитку ринкової економіки, завдає шкоди економічній та національній безпеці держави.

Разом з тим, на думку експертів для запобігання корупції та інших пов'язаних з нею злочинів при поверненні ПДВ необхідно, щоб весь цикл роботи з цим податком був автоматизований. "Люди повинні контролювати лише систему. Так, як це робиться в ЄС і країнах Балтії. У Литві і Латвії навіть існують програми, які стежать за діями власне операторів, повністю виключаючи факт корупції при роботі з ПДВ"¹. Слід зазначити, що подання в електронному вигляді розшифровок податкових зобов'язань та податкового кредиту з ПДВ (додаток № 5 деклара-

¹ В Україні досі немає електронної системи роботи з ПДВ, хоча гроші на неї неодноразово витрачалися // Центр ім. О. Разумкова // http://razumkov.org.ua/expert.php?news_id=727

ції з ПДВ) дозволяє вже на початковому етапі подання звітності виявляти платників податків, які декларують неповний обсяг податкових зобов'язань та вдаються до різних фінансових схем зловживання. Система автоматизованої розшифровки податкових зобов'язань і податкового кредиту з ПДВ у розрізі контрагентів надає можливість оперативно виявляти злочинні схеми ухиленнь від сплати податків та ефективніше збирати необхідну доказову базу. "Новації, запроваджені ДПА України, дозволяють унеможливити махінації з ПДВ та перешкоджають зазіханням на розкрадання державних коштів"¹.

У 2008 р. у провадженні слідчих податкової міліції перебувало 169 кримінальних справ про злочини, пов'язані із незаконним відшкодуванням ПДВ та замахом на його вчинення. Із вказаної кількості у 129 справах злочини попереджено на стадії замаху в розкраданні понад 1 млрд. 124 млн. грн. бюджетних коштів².

Проблеми, які виникають зі сплатою податку на додану вартість викликані також недосконалістю чинного податкового законодавства. На сьогоднішній день назріла нагальна необхідність внесення змін до діючого законодавства, особливо щодо ПДВ. Зокрема, ДПА України неодноразово виступала з ініціативою щодо введення терміну "економічно недоцільне ведення господарської діяльності", що значно зменшить кількість заявок на незаконне відшкодування ПДВ³.

Кількість кримінальних справ, які порушені щодо фактів незаконного відшкодування із бюджету податку на додану вартість, є незначною у порівнянні з іншими напрямками ухилення від сплати податків (*ухилення від сплати податку на прибуток підприємств, акцизного збору тощо*). Однак, матеріальні збитки,

¹ Бучинський Й. Не варто використовувати злочинні схеми, бо вони неодмінно будуть розкриті. Повідомлення прес-служби ДПА України // <http://www.sta.gov.ua/tax/control/uk/publish/article?artid=135743&catid=90622>

² Там само.

³ Там само.

які спричиняються державним інтересам такими злочинами у загальному обсязі спричиненої матеріальної шкоди державі складають біля 30%. Зазначене обумовлене відносною простою реалізації злочинних намірів у поєднанні із значними прибутками, які отримуються як результат виконання таких фінансових операцій.

Особливість механізму відшкодування має прояв у тому, що сплачений ПДВ у ціні товару (робіт, послуг) постачальнику має надійти до бюджету, оскільки зазначена сума є податковим зобов'язанням для постачальника. Ця сума ПДВ не обов'язково перераховується до бюджету в разі "покриття" її сумою податкового кредиту.

При незаконному відшкодуванні ПДВ навмисно виконуються такі фінансові операції, які спрямовані на ненадходження податку на додану вартість до бюджету (*наприклад, використання фіктивної фірми (податкових ям) для переведення в готівку перерахованих грошових коштів*). Кошти на адресу фіктивної фірми перераховуються під виглядом плати за товари (роботи, послуги), з виділенням окремо суми податку на додану вартість. Фактично, суми ПДВ фіктивною фірмою не перераховуються до бюджету, а грошові кошти, з використанням різних механізмів, переводяться у готівку.

У ході підготовки до незаконного відшкодування податку на додану вартість учасники злочинної групи, у більшості випадків, здійснюють державну реєстрацію або використовують вже зареєстрованих суб'єктів підприємництва. Засновниками таких підприємств є особи, які не мають безпосереднього відношення до фактичної діяльності. Це переважно студенти, незабезпечені особи, пенсіонери. Трапляються випадки реєстрації таких суб'єктів підприємництва за втраченими чи підробленими паспортами. Матеріали практики податкової міліції, органів внутрішніх справ, Служби безпеки України свідчать про активну участь у реєстрації фіктивних підприємств юридичних компаній.

Фіктивні суб'єкти підприємницької діяльності виявляються співробітниками оперативних підрозділів правоохоронних органів під час проведення оперативно-розшукових заходів або оперативного супроводження перевірок реально працюючих підприємств і працівниками ревізорських служб при проведенні планових та позапланових перевірок, або при здійсненні зустрічних перевірок. Так, протягом 2008 р. регіональними підрозділами боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом, викрито 100 "конвертаційних" центрів, що на 11 більше, ніж у 2007 р. (89 конвертаційних центрів). З метою руйнування механізмів та схем легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, за матеріалами регіональних підрозділів податкової міліції припинено діяльність 520 "фіктивних" суб'єктів підприємництва, що в 1,6 рази більше, ніж у 2007 р. (327 таких "фіктивних" суб'єктів господарювання)¹.

Одним із шляхів боротьби з фіктивним підприємництвом є методика, спрямована на виявлення так званих "транзитних" фірм, тобто юридичних осіб, що маскують взаємовідносини легального "сумлінного" платника податків з "фіктивним" підприємством. В регіонах, де відсутня значна концентрація промислових і фінансових установ, як правило, ланцюжок: "фіктивна фірма" – "транзитна фірма" – "законослухняний суб'єкт підприємництва", недотримується часто "фіктивна" фірма має прямі стосунки з легальним підприємством.

У злочинному механізмі ухилення від сплати податку на додану вартість, з метою імітації виконання господарських операцій, створюється документальний рух товарів (*оформлюються договори постачання, рахунки-фактури, товарно-транспортні накладні, акти приймання-передачі товарів*). Метою злочинної

¹ Підрозділами боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом, викрито 100 "конвертаційних" центрів / Повідомлення прес-служби ДПА України <http://www.vlsta.gov.ua/article/1556.html>

групи є не ті грошові кошти, які перераховуються за виконання фінансово-господарських операцій, роблять віртуальний обіг та повертаються до попереднього власника. Рух грошових коштів у незаконних фінансових схемах відшкодування податку на додану вартість є необхідною умовою для створення завищених сум ПДВ, що підлягають відшкодуванню з державного бюджету. Зустрічаються на практиці ситуації, коли для створення видимості здійснення фінансово-господарських операцій банк на незначний час (наприклад, годину) надає у розпорядження суб'єкта підприємництва грошові кошти. Зазначені кошти після проходження через рахунки суб'єктів підприємництва повертаються до банківської установи, яка є необхідним елементом у злочинному механізмі вчинення злочину¹.

У механізмі злочинної діяльності відшкодування податку на додану вартість нерідко задіяні десятки суб'єктів підприємництва, які виконують функції постачальників, покупців, посередників, комісіонерів. Більшість зазначених суб'єктів підприємництва виконують роль "транзиту" та не мають права реально розпоряджатися грошовими коштами. Головне їх призначення створити уяву здійснення фінансово-господарських операцій, створити додаткові труднощі для правоохоронних та контролюючих органів, приховати сліди злочинної діяльності. Так, наприклад, металева арматура, яка придбана безпосередньо у виробника за 8 млн. грн. та реалізована через декілька суб'єктів підприємництва була експортована за межі митної території України за 140 млн. грн., що дозволило незаконно відшкодувати із бюджету 28 млн. грн. податку на додану вартість². Таким же чином, одним із київських суб'єктів підприємництва була виконана господарська операція щодо придбання

¹ Лысенко В.В. Фиктивные фирмы: криминалистический анализ. - К.: Парламентское издательство, 2002. - С. 57-83.

² Криничук О. Провернув финансовую махинацию, фирма получила право на возмещение НДС в размере 28 миллионов гривен // Факты и комментарии. - 2002. - 9 февр. - С. 3.

у фіктивної фірми прищипок для близьни вартістю 5 грн. за 1 шт., реальна ціна якої складала всього 6 коп. Проведення такої операції дозволило завищити податковий кредит на 1 млн. 400 тис. грн., що на відповідну суму дозволило зменшити надходження до бюджету податку на додану вартість¹.

В основі фінансових схем незаконного відшкодування із бюджету податку на додану вартість, на думку Ільїна О.В., є та обставина, що законодавством не передбачено зобов'язання перерахування продавцем отриманої від покупця суми ПДВ до бюджету, як однієї із головних умов для відшкодування цієї суми експортеру². Дійсно, положення чинного законодавства щодо оподаткування податком на додану вартість передбачають, що фактична сплата постачальником до бюджету ні яким чином не впливає на відшкодування із бюджету податку покупцю за даною угодою. Про невідповідність податкового законодавства щодо відшкодування з бюджету ПДВ вимогам сьогодення свідчать також публікації російських вчених³.

Аналіз матеріалів практики, дозволяє стверджувати, що найбільш поширеними способами зменшення надходжень податку на додану вартість до державного бюджету є:

- 1) фіктивний експорт (виконання фінансово-господарських операцій лише на папері, без фактичного їх виконання);
- 2) використання давальницької сировини;

¹ Повідомлення прес-служби Головного управління податкової міліції ДПА України за 24.01.2002 (див. сайт: <http://www.sta.gov.ua>)

² Ильин А.В. Сохранение налоговой базы - отраслевой принцип российского налогового законодательства // Финансы. - 2003. - № 9. - С. 12-13.

³ Евдокимов С.Г. Использование недостатков механизма уплаты и возмещения налога на добавленную стоимость в целях хищения государственного имущества и уклонения от уплаты налогов. Юридическая мысль. - 2001. - № 6. - С. 75-78; Лазарев Д.В. Лжеэкспортное мошенничество: понятие, криминалистическая характеристика, программа расследования: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.09/Санкт-Петербургский юридический институт Генеральной прокуратуры РФ. - СПб, 2004. - 26 с

3) експорт продукції з наступним контрабандним поверненням її на митну територію України та наступним експортуванням ("карусель");

4) оформлення для експорту раніше експортованого товару, як повернутого на територію України за рекаламаціями;

5) вивезення за межі митного кордону України порожньої тари (води замість спирту тощо);

6) завищення даних про вартість товару у первинних документах (вантажній митній декларації, накладній, сертифікаті відповідності тощо);

7) перерозподіл сум витрат, які впливають на визначення сум "експортного" та "внутрішнього" податку на додану вартість;

8) використання трансферних цін для маніпулювання вартістю експорту з метою формування максимальної вартості з наступним відшкодуванням ПДВ із бюджету;

9) використання можливості фіктивних суб'єктів підприємництва;

10) використання розрахунків між суб'єктами підприємництва готівкою тощо.

Практика робити підрозділів податкової міліції свідчить про те, що безпосередній прояв злочинна діяльність у сфері незаконного відшкодування ПДВ, при виконанні експертних операцій, знаходить у виконанні наступних дій:

1) підприємство оформляє виконання експортної операції лише на папері. Фактично товар реалізується на території України, а до податкової інспекції надаються фіктивні документи, на підставі яких завищується сума податкового кредиту;

2) підприємство оформляє виконання "безтоварних" операцій з фіктивною фірмою (*лише перераховує кошти, включаючи ПДВ, постачальнику та переводить гроші у готівку*). За допомогою співробітників митних органів, що зловживають своїм службовим становищем, оформляється виконання експортної операції лише на папері. Від зазначеного вище першого способу

незаконного відшкодування ПДВ наведений спосіб відрізняється тим, що у цьому разі товару фактично немає, він існує лише у фіктивних документах (так званий фіктивний експорт);

3) в окремих випадках експортні операції фактично виконуються, а потім товар поза митними постами повертається контрабандним шляхом на митну територію України, де і реалізується. Наприклад, поширення набули факти оформлення фіктивного експорту спирту, а потім наступне його ввезення на територію України та виготовлення контрафактних спиртних напоїв;

4) підприємство за готівковий розрахунок купує товар (продукцію) або протиправно заволодіває ним. Документально ж оформляється його придбання від фіктивної фірми¹. Таким чином завищується сума ПДВ, "сплаченого" постачальнику. Оформляючи документально виконання господарських операцій з придбання товару через декілька фіктивних підприємств, його вартість збільшується у десятки чи сотні разів. Таким способом за межі митної території держави експортується металобрухт за ціною дорогого обладнання. Практика діяльності правоохоронних органів Російської Федерації також свідчить про поширення на їх території таких способів вчинення злочинів. МВС Росії закінчило розслідування діяльності окремих фінансових структур щодо відшкодування ПДВ за операціями фіктивного експорту. У ході розслідування встановлено діяльність більше 1,5 тис. фіктивних фірм, 40 банків Москви та Санкт-Петербурга, а також представників закордонних банків. Обсяги незаконного відшкодування становили біля 400 млн. доларів США. Фіктивні фірми були зареєстровані за підробленими документами, загубленими паспортами та з іншими подібними порушеннями. Значна кількість фірм була зареєстрована в зонах пільгового оподаткування Росії. Під час розслідування були

¹ Ткачук О. Около семи миллионов долларов "отмыла" специально для этого созданная фирма // Факты. - 2001. - № 117. - С. 3.

встановлені факти зловживань співробітників податкових органів, які надавали допомогу у "відшкодуванні" ПДВ¹.

Зміст злочинної діяльності, у зазначених вище випадках, полягав у виконанні таких дій:

1) фіктивні підприємства постачають одне одному метал (чи іншу продукцію) для наступного продажу за межі митної території;

2) у документальних даних зазначається, наприклад, експорт алюмінію, а фактично за межі митної території України вивозився металолом;

3) нерідко операції виконувались лише на папері (*товар фактично не вивозиться за межі митного кордону*);

4) після оформлення фіктивних документів до податкової інспекції надаються розрахунки для отримання відшкодування ПДВ;

5) ціна товару завищується у сотні разів і, відповідно, завищуються суми ПДВ, які підлягають відшкодуванню з бюджету;

6) у вчиненні злочинів безпосередню участь приймають співробітники банківських установ.

Практика податкових органів свідчить про те, що частіше всього за документами на експорт суб'єкти підприємництва відправляють металопродукцію, спирт, сільгосптовари. Наприклад, за три роки через декілька фіктивних підприємств було вивезено до Німеччини біля 10 тис. тонн металобрухту на декілька мільйонів доларів США². Оперативними підрозділами податкової міліції України було попереджено незаконне відшкодування з бюджету 7 млн. грн. за фіктивним експортом 20 тонн ягід ялівця³. У Дніпропетровській області були встанов-

¹ Проскурина О., Снегирев И. Налоговиков нагрели на 400 млн. долларов // Московский комсомолец в Волгограде. - 2001. - № 63. - С. 3.

² Запал бизнесмен на металл // Парламентская газета. - 27.06.2002. - № 18. - С. 8; Сотрудничество спецслужб Ростовской области и Германии уже дало результаты // Южный федеральный. - 24.06.2002. - № 25. - С. 2.

³ Капаница О. Операции виртуальные, сверхприбыли реальные // Человек и закон. - 2002. - № 11-12 (22). - С. 3.

лені порушення податкового законодавства, що проявилися у відображенні в бухгалтерському обліку псевдооперації. Змістом її стало постачання американській фірмі 9 тис. тонн труб на суму 5 млн. 307 тис. доларів США. Це дозволило фірмі завищити податковий кредит і безпідставно відшкодувати з бюджету податок на додану вартість у сумі 1 млн. 996 тис. грн.¹

Фінансові злочинні схеми незаконного відшкодування податку на додану вартість відрізняються одна від одної різними механізмами створення уяви про сплачений постачальнику податок у вартості товару (продукції). Вище наведені приклади є свідченням того, що проблеми відшкодування ПДВ, використовуючи фіктивні суб'єкти господарювання є надзвичайно актуальними та потребують негайного вирішення.

О.М. Литвинов

доцент кафедри філософії права
кандидат філософських наук, кандидат юридичних наук, доцент
*(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)*

КОРУПЦІЯ ЯК КУЛЬТУРНА ТРАДИЦІЯ: СПРОБА ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВОГО АНАЛІЗУ ПРОЦЕСУ КРИМІНАЛІЗАЦІЇ СВІДОМОСТІ

Оскільки поняття "корупція" означає "підкуп" і "продажність" службових осіб, то тут відразу ж ми опиняємося у двох площинах характеристики взаємовідносин - етичній і правовій. Об'єднує їх, по-перше, нормативність, хоча й з різними важілями впливу, і, по-друге, соціокультурна обумовленість чи контекст дії. На першому ми зупинятися не будемо, щоб не повторювати елементарні відомості з дисциплін першого курсу юридичного факультету (теорії держави і права, філософії,

¹ Повідомлення прес-служби ДПА України за 12 липня 2001 р. <http://www.sta.gov.ua/nevs.php37484>

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО ПРОТИДІЮ ВІДМИВАННЮ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ І КОРУПЦІЇ
(Донбаські правові читання)

етики, культурології тощо), а друге і є об'єктом нашого аналізу. Предметом же є культурно-історичні підмурки такого явища, яке мовою юриспруденції й отримало назву "корупція".

Актуальність теми цієї статті доводить саме життя, оскільки корупція вразила сучасне українське суспільство, деформуючи різні боки та сфери державного механізму, а також суспільних відносин взагалі. Проблеми боротьби із корупцією розглядалися у працях таких правознавців, як М. Азаров, М. Гаврилов, Л. Гаухман, І. Голосніченко, О. Дараган, О. Кальман, М. Камтик, В. Клочков, Є. Ковальов, В. Мейтус, М. Мельник, Т. Никифорець, С. Рогульський, В. Ряшко, С. Стеценко, О. Ткаченко, А. Француз та ін. Проблеми корупції за кордоном досліджувалися І. Колонтаєвською, Н. Матюхіною та ін. Загальносуспільні аспекти цього явища аналізувалися також політологами, соціологами та філософами: Ш. Ватсон, Л. Герасіною, К. Малєєвим, Д. Мейсом, Є. Невмержицьким, Ф. Шульженком, В. Якушиком та ін.¹ Втім, культурно-історичних витоків цього явища автори наукових публікацій торкаються опосередковано, більше ці питання освітлювалися у публіцистиці, де, згідно вимог жанру, переважає скоріше емоційний тон та описовість, що не завжди сприяє розумінню її глибинних основ². Філо-

¹ Див.: Корупція як суспільний феномен // Політична думка: Український науковий журнал. - 1994. - № 4. - С. 25-31; Невмержицький Є.В., Шульженко Ф.П. Корупція і національна безпека. - К.: Вид. Центр КДАУ, 2000; Герасіна Л.Н. Коррупция как аномальное социальное явление: в парадигме современной социологии права, политологии и глобалистики // Збірник наукових праць Харківського центру по вивченню організованої злочинності спільно з американським Університетом у Вашингтоні. Випуск дев'ятий. - Х.: Східно-регіональний центр гуманітарно-освітніх ініціатив, 2004. - С. 5-44; ін.

² Є короткі розвідки у цьому напрямку, які радше мають описовий, а не аналітичний характер. Див., напр.: Омельченко С. Корупція з точки зору різних культур світу // Предпринимательство, хозяйство и право. - 2000. - № 3. - С. 54-57. Більш докладно, але все ж під політологічним кутом зору, висвітлюється культурно-історичний аспект у ґрунтовному дослідженні групи авторів, що вивчали витоки корупції саме на територіях колишнього комуністичного впливу. Див.: Мілер Вільям, Гределанд Осе, Кошечкіна Тетяна. Звичаєва корупція? Громадяни та уряд у посткомуністичній Європі / Дмитро Складенко (пер.). - К.: Видавництво "К.І.С.", 2004.

софсько-правовий підхід, а не зазвичай адміністративно-правовий або кримінально-правовий, й обумовлює новизну такої постановки питання. Метою цієї розвідки є виокремлення культурно-історичного аспекту процесу криміналізації свідомості, яка розуміється у сучасному значенні, тобто праворозумінні, що склалося в європейській культурі у добу Модерну, тобто XVI-XX століттях.

Той факт, що боротьбу з корупцією декларують майже всі держави, незалежно від форми устрою та пануючої політичної системи, свідчить про глибинні підмурки, основи цього явища. З іншого боку, такі декларації є ознакою усвідомлення небезпеки його для самого існування держав, що можна оцінювати як свідчення певного рівня розвинутої думки раціонального гатунку. Бо, наприклад, у старі часи (хронологічно – початок нашої ери) підкуп та хабар були звичайними засобами вирішення проблем (включаючи міжнародні), які не викликали почуття обурення тощо. Але це стосується досить примітивних, тобто простих форм організації суспільного життя у періоди рабовласництва та феодалізму. Уже в буржуазній державі такі дії починають переводитися у площину правову, й отримувати оцінку кримінальну, оскільки тут починають відігравати першочергову роль установки – етичні, економічні та правові – на порушення принципу справедливості, який розуміється насамперед як можливість рівного прояву своїх здібностей та адекватної оцінки трудової активності.

Суспільства на кшталт українського є прикладом досить складним з точки зору соціокультурної. Це пов'язане і з історією, історією насамперед трагічною, це пов'язане і з іншими чинниками, що створили сучасний, вельми важкий і строкатий стан. Головною характеристикою культури таких суспільств є вторинність, тобто досить примітивні, основані майже виключно на споживанні чужих ідей форми існування, які принципово заперечують креативність. Це природно надає перевагу

традиційності над інноваційністю і придушує творчі потенції індивідів. І перш за все це стосується суспільного життя у громадянському та політичному сенсі, інших форм – мистецтва, науки – це стосується у значно меншій мірі, хоча і стан справ там теж не можна назвати задовільним.

Тому для постійного функціонування архаїчних засобів вирішення різноманітних (і суспільних, і, перш за все, особистих) проблем, існує досить природне середовище. Ці засоби мають сьогодні вигляд насамперед традиції, що відтворює характерні для простих, тобто примітивних суспільств й відповідні дії. У таких суспільствах ці дії спираються як правило на елементарну (фізичну) силу і тому не можуть не бути не кримінальними з точки зору сучасної правосвідомості. Надзвичайна складність ситуації полягає в тому, що, спираючись на таку силу, кримінального характеру набувають і дії держави, яку презентують її відповідні органи, владні та правоохоронні¹.

У цьому контексті корупція, відмивання грошей тощо є лише окремими проявами тотальної криміналізації свідомості, яка втрачає опору в ідеальних зразках, на яких тримається людство. Йдеться про зразки культурні, насамперед морально-релігійні. З іншого боку, набуття свободи за часів незалежності, але без необхідного субстанціонального імперативу відповідальності, створило ситуацію розчавлення не тільки моральної і правової свідомості, а й елементарної раціональності кримінальною примітивністю, що стає диктатором у всіх сферах та рівнях життя: від буденного до політичного. Усім відомий стан у системі освіти – тому є яскравим прикладом, але це

¹ У перші роки становлення незалежної держави організована злочинність перетворилась на "п'яту владу" (Див.: Євдокимов В. Світло і тінь "п'ятої влади" // Розбудова держави. – 1997. – № 2. – С. 16), що значною мірою обумовлено збігом діяльності колишніх бандитів та колишніх партійних діячів, тобто влади, у праві пограбування країни (Див.: Мейсон Д. Українська клептократія // Політична думка: Український науковий журнал. – 1994. – № 4. – С. 29).

тема окремої доповіді, хоча є й аспект, який стосується проблеми, що обговорюється¹.

На мій погляд, можна назвати такі підмурки традиційного кримінального характеру проявів свідомості та дій, які, зокрема, роблять корупцію "невід'ємним фактом нашої культури" (вислів Хачатура Хачатуряна, ректора першого і провідного сьогодні київського приватного вузу).

Це підмурки, тобто основи такі:

- соціально-політичні;
- культурно-історичні;
- світоглядно-етичні;
- психолого-біологічні.

Аналіз кожного з них є досить кропіткою роботою, тому в цьому тексті лише коротко означу їхню змістовну суть, водночас підкреслю й їхню взаємозв'язаність. Соціально-політичні підмурки сформувалися переважно у XX столітті й пов'язані з тоталітарним минулим. Тут найбільша вага загального для всіх пострадянських держав. Культурно-історичні підмурки мають витоки, які сформувалися переважно у період становлення національної свідомості й культури, тобто у XVIII – XIX століттях. Найбільш яскравим виразником тут є фольклор, де відбилися всі боки життя народу, усіх його верств. Світоглядно-етичні підмурки можна розглядати й як аспект культурно-історичних, але їхня значущість дозволяє їх виокремити. Тут найсуттєвішим чинником і водночас виразником є православія. І психолого-біологічні підмурки є найбільш загальними, оскільки стосуються природи людини взагалі. Їхніми виразниками є елементарні потреби та психолого-емоційні стани, часто виражені екзистенціально.

¹ Див. більш докладно: Литвинов О.М. Народження негатив-патерналізму: щодо біди, що насувається на нашу країну, або про принципи навчання українські // Вісник Дніпропетровського національного університету: Філософія. Соціологія. Політологія. – 2007. – Вип. 15. – С. 285-292.

Я зупинюся на одній з фундаментальних причин, що обумовлює нерозвиненість раціональних структур свідомості і гальмує процеси формування критичного мислення. Ця причина присутня у кожному з названих підмурків, і це є екзистенціаль страху.

Стосовно проблеми, що обговорюється, культурно-історичні коріння корупції та хабарництва знаходимо в обоженні влади як носія сили й організатора спільного життя і яке є характеристикою всіх архаїчних суспільств.

Тут ми можемо споглядати два витoki.

Перший – це добровільна подяка у вигляді винагороди, яка існувала у всіх примітивних народів і має назву "потлач" (український аналог – "магарич").

Другий – ритуальне жертвоприношення з метою задобрити богів, тобто стихій, якими уявлялися й природні явища (вітер, дощ, хвороба тощо), і явища соціальні, які були пов'язані насамперед із владою.

Останнє додатково характеризує поняття сили (сили, яка значно переважає силу однієї людини або невеликого колективу чи спільноти).

Такий страх поступово було подолано у західній цивілізації шляхом раціоналізації життя. Найбільш важливими та дієвими інструментами у сфері духовній стала наука, у сфері практичних відносин – економіка, у сфері регулювання соціальних відносин – право. Позбавлення від страху у житті соціуму пов'язане з розширенням свободи на різні сфери життя: раціональне пізнання впливало і на релігію, і на етику, і, відповідно, на право, яке поступово набувало змісту, пов'язаного із свободою кожного індивіда, а сила жорстка, фізична трансформувалася у силу переконання чи підтримки спільного, тобто суспільного інтересу як такого, що презентує інтерес знову ж таки кожного.

Східна цивілізація або ареал східних культур, головною якістю яких є традиційність, продовжує спиратися на страх та

іраціоналізм, постійно відновлюючи архаїчні форми вирішення проблем, оскільки вони є звичними, а тому й зручними.

Наша історія останнього століття – це значною мірою ірраціональне, концентроване до неймовірних ступенів жорсткості та трагізму у прикладах 1920-х – 1950-х років. Те, що у термінології політології та правознавства отримало назви "тоталітаризму", "порушення прав людини" тощо, в істориків – "геноцид", "голодомор", "культ особи". Влада, держава виступає монстром, молохом, що пожирає всіх, хто не може принести їй жертву, яка б її задовольнила. Жертвували всім: достоїнством, батьками, життям. Величезна концентрація страху відродила багато архаїчних форм існування, оскільки їхньою першочерговою функцією було елементарне виживання, включаючи виживання за рахунок загибелі іншого. Певною мірою й корупційні дії є такими, оскільки спотворюють природну течію життя і роблять її фактичність фіктивною.

Влада ж звикла до жертв, без яких не може існувати¹. На всіх щаблях – від найменшого начальника до влади найвищої – вона приймає ці пожертвування, які, втім, мімікують відповідно вимогам та тиску оточення зовнішнього. Зовнішнє оточення – це насамперед світ західної цивілізації, якому, незважаючи на періодичні кризи, належить лідерство у цілому світові, оскільки тільки свободна (вільна) думка західних культур є локомотивом історії: від технологій (хай-теку) до ідей соціальних і правових. До останніх, як відомо, належать й ідеї прав людини, громадянського суспільства та правової і соціальної держави. Ці ідеї на тлі східних культур народитися не могли, оскільки там вимоги інші – там йдеться не про права людини, а про жертви людини.

Форми жертвоприношення вироблялися століттями і мають вигляд від елементарного задобрювання начальників подарунками на свята, ритуальне вирішення своїх проблем через

¹ Див.: Пролесев С.В. Метафізика влади. – К.: Наук. думка, 2005. – С. 202-209.

надання їм послуг та матеріальних благ до прямого чи непрямого тиску носія влади на звичайного громадянина – форми дуже різноманітні. Звичайно не йдеться про ширі дружні, стійкі особисті стосунки з конкретною людиною, яка стала начальником, а про вітання та одарювання не персони, а посади.

Логічною межею, що розділяють дії корупційні від звичайної подяки у західних культурах виступає втручання особистого інтересу у сферу загального. Одним з простих прикладів у нас це є так зване розкрадання бюджетних коштів. Певною мірою до таких дій можна віднести й неадекватну атестацію кадрів чи то у навчальних закладах, чи то на спеціалізованих учених радах¹. Для представників східного ареалу культур ірраціональні дії є природними, не викликають обурення свідомості, точніше – сумніня.

Кримінальність таких дій та явищ прикривається притаманним таким культурам і суспільствам обрядом ритуального характеру, про що вже йшлося. Ерозія свідомості, якщо виходити з продекларованої, наприклад в Україні, орієнтації на західні правові стандарти, не викликає протидії ані етичного, ані іноді й правового характеру. Причина – знов таки в ірраціональності, і тоді навіть здоровий глузд, не говорячи вже про намагання точного визначення явищ і процесів, стає майже небезпечним для носія раціонального мислення та правової свідомості. Ця небезпечність значно посилюється, якщо думки чи дії таких носіїв критично спрямовані проти влади.

Людина, що раціонально та критично мислить, стає інородним тілом у такому соціумі, це – дисидент, і соціум, як пра-

¹ Філософсько-правовий аналіз цих процесів здійснено у низці публікацій автора цих рядків. Див., напр.: Литвинов О.М. Про внутрішню загрозу національній державності як наслідок тенденцій розвитку системи освіти, або міркування з приводу лекції професора Гельмута Курі // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. – 2008. – № 4. – С. 232-240; Литвинов О.М. Сучасний стан освіти в Україні як загроза національній державності // Вища освіта України у контексті інтеграції до європейського освітнього простору. – К.: Гнозис, 2008. – Т. 1. – С. 219-225; ін.

вило, реагує на таку позицію агресивно, тут і правоохоронні органи використовуються відповідним чином, у медійній термінології – "виконують політичне замовлення". Додамо, що замовлення може бути й іншим, включаючи кримінальне, як правило це замовлення чиєсь особисте, звісно ж – людини влади. Так діалектика життя робить правоохоронні органи своєю ж протилежністю і корупція відіграє тут чи й не найважливішу роль¹. Звична до такого роду метаморфоз і в інших сферах життя, буденна свідомість сприймає їх досить спокійно, оскільки оберегом індивідуальним стає названий нами екзистенціаль страху.

Але якщо людина орієнтується у соціумі та сприйняла правила гри у ньому, то вона краще принесе жертву і задобрить владу, яка із звичним задоволенням буде її сприймати: чи то у вигляді конверту або валізи з грошима, чи то у вигляді суттєвої послуги особистої або родичам, чи то навіть у вигляді законопроекту або вже закону.

Тому перспективи подолання цієї ірраціональної стихії раціональними, тобто у нашому випадку правовими засобами, виглядають вельми неоптимістично, і говорити про боротьбу із корупцією плідно можна тільки і лише у контексті постійного тиску раціональності та здорового глузду на ірраціональність та інстинкти. Інструментами такого тиску мають бути насамперед критичне мислення², у соціальному житті – громадянське суспільство³, у державному – раціональні закони та

¹ Див.: Стеценко С.Г., Ткаченко О.В. Корупція в органах внутрішніх справ: проблеми протидії. – К.: Алерта, КНТ, Центр учбової літератури, 2008.

² Більш, ніж півстоліття курс критичного мислення як навчальна дисципліна викладається в університетах Заходу і вважається й сьогодні найсучаснішим засобом підготовки спеціалістів, насамперед суспільствознавців, зокрема правників. Див.: Тягло А.В., Воропай Т.С. Критическое мышление: Проблема мирового образования XXI века. – Х.: Ун-т внутр. дел, 1999. Див. також: Титов В.Д. Юридическая логика в США. – Х.: Ксилен, 2007.

³ Ця ідея контролю громадянського суспільства має спиратися на прозорості й відкритості всієї системи функціонування владних інститутів, на чому постійно наполягають, спираючись на західні правознавство та досвід, вітчизняні вчені. Див., напр.: Тетерук С. Парламент без білих рукавичок // Віче. – 1997. – № 12. – С. 82.

діяльність правоохоронних органів, тобто такі, які адекватно відбивають логіку, точніше логічну межу кримінальних дій, у тому числі корупційних¹. Але це буде можливим, коли екзистенціал страху переміститься з площини публічно-правової, де він має відверто кримінальний характер, у площину морально-особистісну, де йому належить набути вигляду суто правового, у західному культурному сенсі, тобто, ґрунтованому на свободі кожного, свободі вибору перш за все.

Пропонуються такі висновки з викладеного тексту, які є взаємопов'язаними.

Подолання ірраціональної стихії, що переважає у житті примітивних соціумів вторинної культури, передбачає низку установок, які спираються на раціональні структури свідомості.

1. Критичність. Означає аналіз ситуацій та явищ з метою виявлення позитивних та негативних їхніх рис та якостей. Стосовно проблеми, що обговорюється, це означає постійну критику існуючих установ, насамперед владних, а також будь-якого керівництва. Наприклад, кожен працівник повинен мати можливість висловлювати свої зауваження стосовно діяльності будь-якого керівника чи органу без очікування помсти, а навпаки, має бути заохоченим, якщо його думки та дії призводять до отримання позитивного для суспільства результату.

2. Відкритість. Означає вільний доступ до будь-якої інформації, яка стосується діяльності як конкретної (причому – кожної) людини, так і установи чи органу. Йдеться про діяльність, пов'язану з виконанням суспільно значущих завдань, або таких, що їх стосуються. Технічних перепон не існує, інформацію слід розміщати на сайтах, інформаційних стендах тощо. Наприклад, функціональні обов'язки працівників, насамперед керівної ланки усіх рівнів, мають бути доведені до

¹ Див.: Скрипнюк О.В. Соціальна, правова держава в Україні: Проблеми теорії і практики. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького, 2000. – С. 409-411.

всіх підлеглих та колег, а представників влади – до населення, тобто до всіх громадян.

3. Правові методи подолання негативних традицій – це врегулювання та заборони. Основна мета – відбиття діалектики самого життя, наприклад, у функціонуванні простих (примітивних) суспільств є контроль владний ("зверху"), але відсутній контроль суспільства ("знизу"), тобто, це є фактично ущербною моделлю існування спільноти. Друге – класичне, ще з часів Платона та Аристотеля – положення про перевагу орієнтації влади на благо всіх, а не тільки на благо тих, хто має доступ до влади та суспільних ресурсів, оскільки в іншому випадку такі держави обов'язково (тобто закономірно) розпадаються й зникають.

Правові методи подолання негативних традицій мають стосовно перших двох установок ще й навантаження організаційне, тобто інструментальне у сенсі забезпечення можливості відкритості та критичності. Тенденція розвитку у цьому напрямку в Україні є позитивною, але ж вона носить формальний і значною мірою ритуальний, а не реальний та дійовий характер. Просування подальше у забезпеченні раціоналізації життя гальмується, зокрема, вельми відчутною деградацією системи освіти, де можливо найбільш яскраво проявляється така вказана якість нашої культури, як вторинність, іншими словами, поняття "освіта" майже остаточно підмінено поняттям "диплом". Відповідно й відбувається загострення проблем у всіх інших сферах життя, де завдяки пануванню також архаїчного типу вирішення різноманітних питань на основі кривно-родинних зв'язків та використання владних ресурсів корупційні діяння набули загрозливого розміру. Тому саме соціальні чинники інтелектуального татунку (критичність, відкритість), що забезпечують прозорість процесів прийняття рішень, із їхнім правовим забезпеченням зможуть поступово подолати важку спадщину нашого трагічного минулого.

І.М. Мокріцька

студент

(Кримський юридичний інститут ОДУВС)

ДО ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА КОРУПЦІЙНІ ДІЯННЯ

За останні роки рівень корупції в Україні виріс і став однією з гострих проблем сучасності. Це негативне явище створює реальну загрозу безпеці, демократичному розвитку держави та суспільству, конституційному ладу, а саме: підриває авторитет країни, завдає шкоди демократичним засадам управління суспільством, функціонуванню державного апарату, обмежує конституційні права і свободи людини та громадянина, особливо пересічних осіб, порушує принципи верховенства права, порушує встановлений порядок здійснення повноважень посадовими і службовими особами органів державної влади, управлінських структур приватного сектора, руйнує моральні та суспільні цінності; дискредитує державу на міжнародному рівні.

Подолання корупції в Україні – нагальна проблема, важливу роль у протидії якій відведено адміністративному законодавству. Про це свідчить спрямованість Закону України "Про боротьбу з корупцією"¹ на широке застосування адміністративної відповідальності за корупційні діяння та інші діяння, пов'язані з корупцією.

Згідно зі ст. 1 Закону України "Про боротьбу з корупцією" під корупцією слід розуміти таку діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, яка спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг. Корупційними діяннями є:

а) незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій

¹ Про боротьбу з корупцією: Закон України від 5 жовтня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1995. - № 34. - Ст. 266.

цій матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, зокрема, прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх вартості;

б) одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством.

Антикорупційні закони сьогодні є застарілими, недосконалими, часто містять ознаки ще радянських часів і, зрозуміло, не відповідають вимогам Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції¹ та Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією². У правовому полі України досі бракує конкретного й прозорого визначення, хто, за що і як має відповідати, а терміни розслідування дуже короткі. Механізм конфіскації всіх активів, набутих корупційним шляхом, чітко не виписано. Чинний Закон України "Про боротьбу з корупцією" від 1995 року фактично скасував кримінальний характер діянь, визначених Кримінальним кодексом України³, звівши їх майже до рівня адміністративних правопорушень, і сьогодні, на нашу думку, не відповідає реальному стану поширення корупційних явищ.

Багато політичних діячів, науковці та юристів також вважають, що система протидії корупції в Україні є неефективною. Наприклад, у своєму виступі на круглому столі про стан законодавства та сучасні тенденції протидії корупції перший заступник керівника Міжвідомчого науково-дослідного центру з

¹ Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції // Відомості Верховної Ради України. - 2006. - № 50. - Ст. 496; Відомості Верховної Ради України. - 2007. - № 49.

² Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією // Відомості Верховної Ради України. - 2006. - № 50. - Ст. 497; Відомості Верховної Ради України. - 2007. - № 47-48.

³ Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. - 2001. - № 25-26. - Ст. 131.

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО ПРОТИДІЮ ВІДМИВАННЮ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ І КОРУПЦІЇ
(Донбаські правові читання)

проблем боротьби з корупцією та організованою злочинністю Б. Романюк висловив думку, що існуюча система правового регулювання протидії корупції в Україні є неефективною, а Закон України "Про боротьбу з корупцією" та інші антикорупційні акти є настільки розмитими, що одне й те ж корупційне діяння можна кваліфікувати і як проступок і як злочин¹.

Для того, щоб надати законодавству конкретизації і ліквідувати двозначність понять у Законі України "Про боротьбу з корупцією" слід внести доповнення щодо точного поняття (дефініції) термінів "корупція", "корупційне діяння", "корупційне правопорушення" та необхідно передбачити відокремлення корупційного діяння, які караються в кримінальному порядку, від тих, що караються в адміністративному. Критерієм розмежування цього має бути цінова вартість нагороди.

Слід зазначити, що корупція, водночас, є і соціальним явищем, і кримінальним поняттям. Однак оскільки складається вона, перш за все, зі злочинів, передбачених статтями Кримінального кодексу України (зловживання владою або службовим становищем (ст. 364); перевищення влади або службових повноважень (ст. 365); службове підроблення (ст. 366); одержання хабара (ст. 368) та іншими посадовими злочинами, які вчинюються для задоволення корисливих чи інших особистих інтересів або інтересів інших осіб), то слід чітко визначити поняття корупції як кримінального прояву.

Крім того, є проблемою для суддів, які застосовують при розгляді адміністративних матеріалів про порушення вимог Закону України "Про боротьбу з корупцією" ст. 22 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі - КУпАП) щодо малозначності правопорушення².

¹ Романюк Б. В. У боротьбі з організованою злочинністю та корупцією важливі конкретні дії / Б. В. Романюк // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією. – 2003. – № 8. – С. 35–40.

² Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

Закон України "Про боротьбу з корупцією" не визначає такого поняття як малозначність корупційного правопорушення. Водночас, відповідно до ст. 12 зазначеного закону порядок адміністративного провадження у справах про корупційні діяння або інші правопорушення, пов'язані з корупцією, а також виконання постанов про накладення адміністративних стягнень визначаються КУпАП, за винятком положень, встановлених Законом.

Не містить поняття "малозначність", його ознак або будь-якого переліку малозначних правопорушень і КУпАП. При застосуванні ст. 22 КУпАП судові органи визначають характеристику правопорушення в кожному конкретному випадку¹.

До того ж є факти, коли до адміністративної відповідальності притягувались особи, які вчинили малозначні дії, але за своєю суттю не завдали шкоду державі та суспільству.

Так, наприклад, у Запорізькій області притягнуто до відповідальності за корупцію посадову особу, яка отримала безкоштовно 2 пакети соку². Якщо особа отримує пачку тютюну, краватку, пляшку горілки, вина чи коньяку (вітчизняного виробництва), цукерки тощо, так що, за ці малозначні дії її притягувати до адміністративної відповідальності? З цим важко погодитися. Вважаємо, що за малозначні дії можливо обмежуватися проведенням певних виховних та профілактичних заходів, зокрема усним зауваженням.

З огляду на викладене, доцільно було б внести в КУпАП вже існуючи у Законі України "Про боротьбу з корупцією" положення щодо відповідальності осіб за корупційні діяння, а також внести до Закону України "Про боротьбу з корупцією" доповнення щодо точного поняття (дефініції) термінів "корупція", "корупційне діяння", "корупційне правопорушення" та

¹ Рипан А. Адміністративна відповідальність за корупційні діяння / А. Рипан // Правовий тиждень. – 2007. – № 51 (72). – С. 12–17.

² Ключков В. Корупція: причини зростання та шляхи подолання / В. Ключков // Юридична газета. – 2005. – № 13 (49). – С. 4.

необхідно передбачити відокремлення корупційного діяння, які караються в кримінальному порядку, від тих, що караються в адміністративному, а також, що малозначними правопорушеннями є такі діяння, які не становлять великої суспільної небезпеки, не спричинили істотної шкоди суспільним чи державним інтересам, правам і свободам людини та громадянина.

При вирішенні питання звільнення правопорушника від адміністративної відповідальності на підставі малозначності його проступку слід ураховувати такий факт, як відсутність у правопорушника стійких антисуспільних намірів.

Таким чином, можна дійти висновку, що запропоновані заходи сприятимуть підвищенню ефективності боротьби з корупцією та її проявам, відповідати Конституції, законам України та міжнародним правовим актам.

С.О. Мосьондз

доцент кафедри конституційного
та адміністративного права, кандидат юридичних наук, доцент
(Університет економіки і права "КРОК")

Т.В. Чехович

асистент кафедри конституційного
та адміністративного права, кандидат юридичних наук
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА В СФЕРІ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ

Корупція є однією з найактуальніших соціальних проблем сучасності, вирішення якої є надзвичайно важливою справою. Можна стверджувати, що корупція як антисуспільне явище впливає на темпи розвитку економіки держави, владу та суспільство в цілому. Те, що декілька років тому здавалося неможли-

вим, сьогодні стало реальністю, яка негативно впливає на всі сторони життя України. Корупція – складне антисоціальне явище. Багато століть вона "супроводжує" економічний і культурний розвиток усіх країн світу. Масштаби і наслідки процесів корумпованості в усіх державах світу вимагають від відповідних державних і міжнародних установ та організацій постійного і поглибленого аналізу її причин з метою нейтралізації та розробки заходів щодо подолання.

В науковій літературі існують дві групи вчених, які мають протилежні погляди, що стосуються застосування того чи іншого методу боротьби з корупцією. Прихильники першої позиції стверджують, що боротися з корупцією необхідно, перш за все через втілення в життя економічних та соціальних реформ, тобто створити умови за яких особи, які є потенційними корупціонерами, стримуються від вчинення діянь, через те, що вони більш зацікавлені не вчиняти протиправне діяння ніж вчиняти його, оскільки розмір благ, які вони можуть отримати є значно меншим, ніж те, що вони отримують від держави за виконання покладених на них завдань. Ці автори, на перше місце висувають економічні методи боротьби з корупцією, які в основному зводяться до усунення передумов, які спричиняють виникнення корупції. Економічний метод повинен втілюватися в життя через впровадження в Україні економічних соціальних та інших заходів стимулюючого характеру, які потребують значного часу та фінансових витрат. Але, як вважають вчені, що відносяться до другої умовної групи, в державі склалася така ситуація, коли необхідно зупинити подальше поширення корупції, оскільки ступінь враження державного апарату корупцією загрожує існуванню демократичного устрою в державі. Тому, саме через застосування адміністративного методу, у розумінні його як управлінського методу, можливе зупинення темпів росту корупції. На відміну від економічного методу, адміністративний метод повинен втілюватися в життя через застосування адміністративних

(примусових) заходів, які часто мають обмежувальний та репресивний характер, при цьому його реалізація не потребує значних витрат, як часу так і фінансових ресурсів. Саме через те, що адміністративний метод боротьби з корупцією знаходить своє практичне втілення через конкретні адміністративно-правові заходи, можна стверджувати, що останні виражають примусову волю держави.

Що ж до відповідальності за корупційні діяння, хотілося б відзначити, що Кримінальний кодекс України не визначає поняття корупції. Корупція не є кримінально-правовим інститутом. Вивчивши та проаналізувавши чинне законодавство та існуючу теоретичну базу, ми вважаємо, що з метою усунення протиріч і недоліків у чинному законодавстві, необхідно на законодавчому рівні відмежувати поняття "корупційний проступок" та "корупційний злочин". Разом з тим, ввести в Кримінальний кодекс України статтю під назвою "корупція" є неможливим через особливу складність цього поняття, адже корупція – це комплекс дій, а стаття передбачає відповідальність за конкретне діяння. Таке злиття понять може призвести до того, що особи будуть в одних випадках притягуватися до адміністративної відповідальності, а в інших до кримінальної, що в свою чергу може слугувати підґрунтям для зловживань з боку працівників правоохоронних органів. Критерієм розмежування корупційних діянь може стати, наприклад, цінова вартість винагороди чи розмір шкоди, завданої незаконними діями особи. Зазначене розмежування необхідне, оскільки існує розподіл між простим та кваліфікованими складами. Отже, в процесі проведення розмежування між корупційним діянням як адміністративним проступком та як злочином, основна відмінність корупційного правопорушення, як адміністративного проступку та такого корупційного діяння як хабарництво, полягає в тому, що для визначення діяння корупційним проступком достатньо того, що особа, яка уповноважена на виконання функцій держави, незаконно отримує в зв'язку з вико-

нанням таких функцій матеріальні блага, послуги, пільги, тобто має місце прийняття даними особами матеріальних цінностей чи послуг матеріального характеру, то для хабарництва дана ознака не є основною для визначення діяння злочином.

Визначивши окремі проблемні питання боротьби з корупцією в Україні приходимо до висновку, що удосконалення законодавства у сфері боротьби з цим явищем повинно, перш за все, полягати у прийнятті органами виконавчої влади відповідних нормативно-правових актів та вдосконаленню вже діючих актів щодо попередження корупції.

О.В. Насушна

аспірант

*(Київський національний економічний
університет імені В.Гетьмана)*

ЩОДО НЕОБХІДНОСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОЇ ПРОТИДІЇ ПРОЯВАМ КОРУПЦІЇ В СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УМОВАХ СУЧАСНОЇ КРИЗИ

Однією з найгостріших проблем сучасного українського суспільства, яка потребує невідкладного розв'язання, є корупція. Так, за даними міжнародної організації "Трансперенсі Інтернешнл" щорічний індекс сприйняття корупції в Україні склав 2,5 бала (за шкалою від 0 до 10, де 0 означає найвищий рівень сприйняття корупції, а 10 – найменший)¹. Індекс нижче межі 3,0 означає, що корупція прогресує шаленими темпами. У переліку зі 180-ти країн світу, Україна, яка ще торік займала 118 сходинку, сьогодні – на 134 місці. Особливо потребує термінового та невідкладного вирішення ситуація, що склалася в сфері земельних відносин, де значне збільшення ціни на зем-

¹ <http://www.transparency.org>

лю, а також недосконалість земельного та антикорупційного законодавства спровокували поглиблення зазначеної проблеми.

Слід зазначити, що сфера земельних відносин, уражена корупцією, стала сприятливим середовищем для діяльності організованих злочинних угруповань, у тому числі із залученням працівників органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів.

На сьогоднішній день створення дієвої системи запобігання корупції, розробка і впровадження комплексу організаційно-правових заходів для протидії цьому явищу, виявлення та подолання її соціальних передумов і наслідків має стати одним із пріоритетів державної політики. Ефективність боротьби з цим явищем залежить від правового та організаційного забезпечення заходів протидії корупції. Вдосконалення антикорупційного законодавства з урахуванням специфіки земельних правовідносин є одним з першочергових завдань, від реалізації якого залежить подолання корупції в сфері земельних відносин.

Багато державних установ, громадських та міжнародних організацій в Україні намагаються створити умови для протидії корупції в зазначеній сфері та розробити механізми співпраці по зменшенню її рівня. Проте, дані Антикорупційного бюро ГУБОЗ МВС України свідчать про те, що існуючі методи боротьби з корупцією в сфері земельних відносин не приносять бажаних результатів. Так, у середньому на 25 порушених справ лише три особи притягають до відповідальності¹. Таку боротьбу з корупцією не можна назвати ефективною, бо фактично посадові особи залишаються на своїх місцях, що робить можливим повторне вчинення ними корупційних правопорушень.

За результатами статистичних досліджень найбільший відсоток серед притягнутих до адміністративної відповідаль-

¹ <http://mvs.gov.ua>

ності за корупційні діяння в сфері земельних відносин становлять державні службовці органів місцевого самоврядування (секретарі або голови сільських рад), а високопосадовці, щодо яких є достатньо доказів про їх причетність до різноманітних зловживань, протягом тривалого часу не притягаються до передбаченої чинним законодавством відповідальності. Свідченням цього є те, що останніми роками в українських судах не розглядалося жодної справи, в якій би обвинувачували державних діячів чи службовців найвищого рівня.

З огляду на вищезазначене здається необхідним перегляд та вдосконалення системи антикорупційного законодавства України, внесення відповідних змін до нормативно-правових актів, якими регулюються питання відповідальності за порушення в сфері земельних відносин. На думку автора в процесі вдосконалення механізму боротьби з проявами корупції в земельній сфері необхідно враховувати специфіку об'єкту цих відносин – землі, яка відповідно до Конституції України визнана основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави.

Боротьба з корупцією в Україні вже давно стала соціально-політичною, а не лише юридичною проблемою, успішне здійснення якої прямо впливає на міжнародне становище нашої держави.

Зважаючи на те, що корупція в сучасних умовах стала чинником, який загрожує національній безпеці та конституційному ладу держави, зрозумілим є той значний інтерес щодо вивчення цієї проблеми, який спостерігається в юридичних наукових колах. Так, слід відзначити праці Л. Астаф'єва, Б. Волженкіна, А. Долгової, П. Кабанова, М. Камлика, М. Мельника, Є. Невмержицького, М. Хавронюка та інших, які ґрунтуються на науковому підході до визначення змісту корупції та проблеми викорінення цього явища.

Разом з тим, необхідно зазначити, що, незважаючи на велику кількість наукових робіт щодо дослідження корупції та

боротьби з нею, майже не приділяється увага вивченню зазначеного явища в сфері земельних відносин.

Саме слово "корупція" означає зловживання, що полягає у використанні законодавства чи публічної влади в приватних інтересах одних осіб на шкоду приватним інтересам інших. Якщо розглядати корупцію в суспільно важливій сфері земельних відносин, то такі дії завдають шкоди не лише приватним інтересам інших осіб, а й суспільству в цілому.

З огляду на вищезазначене, дивує те, що чинне законодавство України не передбачає кримінальної відповідальності за корупційні діяння. Наша держава є єдиною серед країн світу, де покарання за правопорушення даного виду обмежується притягненням до адміністративної відповідальності.

Корупція, як соціальне явище, у тій чи іншій мірі притаманна будь-якій державі, проте, окремим країнам світу вдається ефективно боротися з цим негативним явищем. Так, згідно з положеннями Кримінального Кодексу Фінляндії, яку міжнародна неурядова організація по боротьбі з корупцією "Трансперенсі Інтернешнл" визначає як одну з найменш корумпованих серед 133 країн світу, 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 порушення.

У Бельгії боротьба з корупцією полягає не стільки в установленні кримінальної відповідальності за корупційні діяння, скільки у діяльності уповноважених органів щодо її попередження. Загалом державна політика багатьох країн спрямована в першу чергу на попередження корупції, а не на боротьбу з нею¹.

У деяких країнах (Білорусь, Литва, Румунія) прийняті та діють єдині спеціальні закони, спрямовані на боротьбу з коруп-

¹ Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії: Монографія. – К:6 Атіка, 2001. – 304 с.

цією. Проте в переважній більшості держав, зокрема в Австрії, Чехії, Швеції та інших, законодавство у сфері боротьби з корупцією є досить розгалуженим і опосередковується через низку нормативно-правових актів з даного питання.

В Україні нормативно-правовим актом, в якому зосереджені спеціальні основні антикорупційні положення, є Закон "Про боротьбу з корупцією" від 5 жовтня 1995 року № 356/95-ВР¹. І хоча зазначений нормативно-правовий акт можна вважати одним з найдосконаліших на пострадянському просторі, автор схиляється до думки про необхідність його удосконалення шляхом внесення змін та доповнень.

Слід зазначити, що корупція в Україні має особливості, які відрізняють її від цього явища в розвинених країнах. Вона породжується кризою сучасного українського суспільства, яка, в свою чергу є наслідком кризи соціальної культури громадян, що включає, зокрема, політичну, економічну, правову, моральну культуру громадян. Прослідковується закономірність: яка соціальна культура громадян – таке й суспільне життя. Разом з тим, існування корупції в суспільстві, маючи властивість зводити нанівець будь-які політичні, економічні, правові й моральні реформи, здатне поглиблювати цю кризу, чим загрожує національній безпеці.

Таким чином, корупція, що вразила нашу країну, має фундаментом значний прошарок громадян, позбавлених належної політичної, економічної, правової, моральної культури, яку мають, наприклад, шведи чи німці, та виступає каталізатором для подальшого поглиблення кризи в Україні, що становить основну загрозу українській нації, зокрема політичним, економічним, правовим, моральним і культурним засадам її розвитку².

¹ Закон України "Про боротьбу з корупцією" // Відомості Верховної Ради України від 22.08.1995. - 1995. - № 34. - С. 266.

² Волошин В. В. Корупція у країнах, що розвиваються // Вісник / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка, 2004. - № 3. - С. 57-62.

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО ПРОТИДІЮ ВІДМИВАННЮ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ І КОРУПЦІЇ
(Донбаські правові читання)

Для ефективної боротьби з корупцією кризового типу в Україні, що вражає не лише державу, а й громадянське суспільство, має бути розроблена адекватна саме цьому типові технологія протидії.

Проте, подібного підходу поки що не існує в Україні й нинішня антикорупційна діяльність не відповідає сучасному високому рівню цього явища. Необґрунтовані та неефективні зміни в законодавстві з метою його удосконалення ніяк не призводять до зниження рівня корупції, а навпаки зміщують акценти щодо суб'єктів корупційних діянь.

Однією з основних причин стрімкого зростання рівня корупції в сфері земельних відносин є обмеженість законодавства у визначенні суб'єктів корупційних діянь. Автор підтримує пропозицію щодо розширення кола суб'єктів відповідальності за порушення цього виду, яка неодноразово висувалась вітчизняними науковцями та практиками.

Вбачається за доцільне використати досвід Російської Федерації з даного питання. Так, Закон Російської Федерації "Про боротьбу з корупцією" дає вичерпний перелік осіб, які можуть бути суб'єктами правопорушень, пов'язаних з корупцією. Згідно зі статтею 3 цього Закону до таких суб'єктів відносяться державні службовці, а також посадові особи, діяльність яких фінансується з федерального бюджету, посадові особи органів місцевого самоврядування, особи, які обіймають відповідні посади в Збройних Силах Російської Федерації, посадові особи державних господарюючих суб'єктів, народні та присяжні засідателі у судах, особи, які в установленому законом порядку постійно або тимчасово беруть участь у виконанні державних функцій на громадських засадах¹.

Отже, важливим кроком на шляху вдосконалення національного антикорупційного законодавства є доповнення стат-

¹ Прутська О. О. Корупція в перехідній економіці: сутність, причини та наслідки // Стратегія економічного розвитку України. – К., 2002. – Вип. 3 (10). – С. 84-90.

ті 2 Закону України "Про боротьбу з корупцією" від 5 жовтня 1995 № 356/95-ВР пунктом, який відноситиме керівників державних підприємств, установ, організацій та деякі інші категорії посадових осіб до суб'єктів корупційних діянь.

Законодавство Російської Федерації до суб'єктів корупційних правопорушень відносить також і юридичних осіб. У випадках протиправного надання ними певних майнових та немайнових благ і переваг особам, уповноваженим на виконання державних функцій, або особам, прирівняним до них, з метою прийняття вигідного для конкретної юридичної особи управлінського рішення, такі суб'єкти притягаються в судовому порядку до відповідальності у вигляді адміністративного штрафу.

Для нашої держави такий підхід є новелою, адже Кодекс України про адміністративні правопорушення не передбачає можливості притягнення юридичних осіб до відповідальності. Разом з тим, запозичення зарубіжного досвіду з даного питання може дати позитивний результат в боротьбі з проявами корупції, особливо, в сфері земельних відносин, де суб'єкти господарювання-юридичні особи часто використовують важелі економічного впливу на посадових осіб з метою неправомірного отримання певних переваг.

Крім того, незважаючи на високий рівень корупції в сфері земельних відносин, ні Земельний кодекс України, ні інші численні нормативно-правові акти земельного законодавства не містять навіть найменшої згадки про відповідальність за порушення даного виду. Беручи до уваги широке коло повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади щодо розпорядження земельними ресурсами, що сприяє зловживанням зі сторони посадових осіб цих органів, конче необхідним, на думку автора, є доповнення земельного законодавства нормами антикорупційного спрямування. Наприклад, доцільним здається доповнення Глави 37 Земельного кодексу України "Відповідальність за порушення

земельного законодавства" нормами, які б передбачали відповідальність за корупцію в цій сфері суспільних відносин.

Отже, сьогодні для подолання кризи в нашій державі одним з першочергових завдань є зниження рівня корупції та поступового її викорінення за допомогою створення дієвих суспільних та державних інститутів.

Для попередження корупційних проявів в сфері земельних правовідносин та ефективної боротьби з ними автор вважає за необхідне розглядати не лише наслідки цього явища, а, перш за все, причини його поширення у суспільстві, серед яких основними є економічні та соціальні негаразди в державі, прогалини чинного законодавства, незадовільна робота контролюючих органів тощо.

Отже, боротьба з корупцією в земельній сфері в умовах кризи в державі пов'язана з вирішенням наступних важливих завдань:

1) удосконалення антикорупційного законодавства шляхом розширення кола суб'єктів відповідальності за корупційні діяння;

2) посилення відповідальності, в тому числі і встановлення кримінального покарання, за порушення даного виду;

3) встановлення в земельному законодавстві, зокрема в Земельному кодексі України, відповідальності за корупційні правопорушення;

4) удосконалення системи контролюючих органів в галузі використання та охорони земель та підвищення ефективності їх діяльності;

5) встановлення режиму інформаційної прозорості щодо діяльності органів влади, підприємств, установ та організацій;

6) стимулювання правомірної поведінки суб'єктів земельних правовідносин шляхом підвищення рівня правосвідомості та правової культури в суспільстві.

Застосування системного підходу щодо вирішення питань попередження та протидії корупції в державі дає найкращі результати в боротьбі з цим негативним явищем.

Є.О. Несвіт

викладач кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності, кандидат юридичних наук
(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)

ОСОБЛИВОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Протидії корупції в Україні з кожним роком приділяється все більше і більше уваги: проводяться конференції, громадські слухання, розробляються численні проекти нормативно-правових актів, вносяться зміни у тексти діючих норм, створюються спеціалізовані формування, розширюються повноваження існуючих структур тощо. Проте, незважаючи на постійний ріст активності громадських і урядових структур у цьому напрямі, за даними Корпорації Виклики Тисячоліття (МСС)¹ Україна не змінює напрямку свого руху – до найбільш корумпованих країн світу.

Така ситуація вимагає переходу від аналізу сутності здійснюваних реформ до розгляду умов, у яких вони проводяться, та причин, що сприяють вчиненню корупційних правопорушень. Адже лише усунення таких зможе допомогти у справі подолання корупції як негативного соціального процесу.

Корупцію можна розуміти по-різному. З одного боку – це корупційні правопорушення, склади і відповідальність за вчинення яких передбачена Законом України "Про боротьбу з корупцією"². З іншого – до таких також можна віднести окремі види злочинів, які вчинюються із використанням службового становища. Наприклад, зловживання владою або посадовим становищем, перевищення влади або посадових повноважень та інші посадові злочини, що вчинюються для задоволення

¹ Стан корупції в Україні: результати загальнонаціонального дослідження 2007р. (скорочена версія). / АМР, МСС, МСІ, КІІС. – Київ, травень, 2007. – 30 с.

² Про боротьбу з корупцією: Закон України від 5 жовтня 1995 року № 356/95-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1995. – № 34. – Ст. 266.

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО ПРОТИДІЮ ВІДМИВАННЮ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ І КОРУПЦІЇ
(Донбаські правові читання)

корисливих чи інших особистих інтересів або інтересів інших осіб; розкрадання державного, колективного або приватного майна з використанням посадового становища тощо¹.

Безумовно, в окремих випадках це має суттєве значення, але не за даних умов, коли йдеться про комплексний аналіз системних помилок, ліквідація яких би сприяла би формуванню стратегічного плану дій, спрямованих проти такого негативного соціального процесу.

Розглядаючи причини, що породили ефект "замкнутого кола" у протидії корупції, можна останні умовно поділити на юридичні, управлінські та соціальні. При цьому кожний наступний різновид причин охоплює собою попередній. І це є не помилкою чи випадковістю, а відображає індуктивний підхід (від одиничного до загального), який і повинен нам допомогти віднайти джерело проблеми. З іншого боку зазначені причини перебувають у системному взаємозв'язку: причини одного порядку ведуть до виникнення причин іншого, усунення однієї послаблює вплив іншої і т.ін.

Серед юридичних можна виділити спеціально-юридичні та загально-юридичні. Спеціально-юридичні - це недоліки чинного законодавства, спрямованого на боротьбу із корупцією. Зокрема, незбалансованість санкцій за вчинення корупційних правопорушень як між собою, так із розміром спричиненої правопорушенням шкоди; відсутність єдності у визначенні суб'єктів корупційних правопорушень і "корупційних злочинів"; невизначеність поняття малозначності корупційного правопорушення як у кримінальному так і в адміністративному законодавстві тощо.

До загально-юридичних умов перш за все слід віднести порушення правил юридичної техніки: часта відсутність термінологічної уніфікації (однозначності, загальновизначеності, стабільності і доступності термінів, визначеності і чіткості у

¹ Концепція боротьби з корупцією на 1998 - 2005 роки: затверджено указом Президента України від 24 квітня 1998 року N 367/98 [Електронні дані]. Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=367%2F98>
208

викладі нормативно-правового матеріалу, які виключають різне розуміння думки законодавця); надмірне захоплення абстрактним способом викладення нормативного матеріалу, що створює нові умови вчинення корупційних дій; часта наявність суперечностей усередині нормативного акта, а також суперечностей з іншими нормативними актами; наявність прогалин та великої кількості однакових нормативних актів з одного питання тощо; відсутність належного рівня захисту прав і свобод громадян від зловживань з боку чиновників – з однієї сторони та численні порушення природних прав громадян діями з боку держави, неврахування підчас прийняття нормативно-правових актів об'єктивних законів розвитку суспільних процесів (мораль-закон).

Управлінські відсутність належної системи комплексної оцінки результатів боротьби з корупцією; конкуруюча юрисдикція різних правоохоронних структур, яка породжує колективну безвідповідальність; незбалансованість прав та обов'язків суб'єктів боротьби з корупцією – з одного боку та системи обов'язків та відповідальності державних службовців – з іншого; низький рівень здійснюваних загальнопрофілактичних заходів; забюрократизованість процесу "сприяння" органами влади реалізації прав і свобод громадян та юридичних осіб; відсутність прозорості, формалізована реалізація принципу гласності, що не сприяє розвитку ефективних механізмів контролю (перш за все громадського); непрофесіоналізм управлінського корпусу¹;

¹ "... Якщо подивитись на склад нинішнього парламенту і порівняти його зі складом 94 року, ви жакнетесь освітньому рівню людей, які там представлені, і рівню їхньої підготовки і просто роботи в різних органах і на посадах. Настільки низького в освітньому, інтелектуальному плані парламенту як зараз не було. Цих "парламентарів" просто через партійних бобів загнали в ці списки і за них проголосували, завели в парламент і потім заставляли по команді нажимати на кнопки. Частина з них взагалі не свідомі того, за що вони голосують, натискаючи ці кнопки. Якщо ви подивитесь на склад 91-94 років, то це академіки, це професура, це люди, які відомі були не тільки в Україні, а в колишньому Радянському Союзі їх знали. Тобто це імена, які виходячи на трибуну чи зустрічаючись з людьми, могли керувати і впливати на величезні маси людей, вони могли людей вести за собою. Хто із сьогоднішніх веде за собою людей? Двоє? Трое?... " - Роман Безсмертний. Свобода на Інтері. Стенограма випуску від 06.03.2009р. [Електронні дані]. Режим доступу: http://intersvoboda.com/uk/Special+vipusk+6_03_09/stenogram

відсутність стратегії розвитку держави та "дерева цілей" за напрямками діяльності; державна діяльність характеризується наявністю завдань, а не цілей, які спрямовують на досягнення реально вимірюваного результату тощо.

Соціальні низький рівень доходів і правової грамотності населення; правовий нігілізм на межі маргіальності; різке соціальне розшарування; корупція починає сприйматись не як ненормальний, хворобливий стан, а як явище, яке постійно відтворюється культурною традицією, що спирається на стійкі риси національної культури¹.

Безумовно, наведений перелік не претендує на вичерпність, але його достатньо для визначення рівня результативності антикорупційної політики як дуже низького. Наведені умови перебувають між собою у взаємозв'язках, які й обумовлюють їх системність. Остання, у свою чергу, надає наведеній сукупності ефекту емерджентності, посилюючи вплив простої суми її складових. Це веде до висновку, що вдосконалення правового забезпечення у напрямі посилення відповідальності за корупцію без усунення причин та умов вчинення корупційних правопорушень може призвести до абсолютно протилежного результату, оскільки окремі осередки нашого суспільства вже сприймають її як самовідтворювану національну культурну традицію.

Застосування математичних методів дозволяє провести кореляційний аналіз впливу кожного з наведених (та інших існуючих) факторів на ріст корупції в Україні, а отже визначити і порядок їх усунення. Але це предмет окремого ґрунтовного дослідження. Ми ж у даному випадку обмежимося лише визначенням вектору системних змін управлінської діяльності щодо подолання корупції.

По-перше, українській державі потрібна стратегія розвитку. При цьому це повинна бути цілісна система стратегій: за

¹ Гаврилов М. В. Моделирование в антикоррупционной политике / М. В. Гаврилов // Правоведение. - 2006. - № 2. - С. 74 - 85.

строками (довгострокова, середньострокові, короткострокові), за напрямками (як лінійні так і функціональні стратегії) тощо.

По-друге, потрібно сформуувати і ввести офіційну ідеологію, яка б позитивно сприймалась абсолютною більшістю суспільства. Відхід від церковних догматів та радянських ідей привів суспільство до розтління з середини, при цьому сьогодні на цьому спекулює і зловживає маса релігійних течій. Ідеологія здатна, а отже повинна виконувати виховну роль, прищеплюючи з малих літ правову культуру населенню.

По-третє, реформування управлінського корпусу державних органів виходячи із критеріїв професійності останніх, а не особистої відданості.

По-четверте, необхідно замінити існуючі сьогодні положення Закону України "Про боротьбу з корупцією" нормами про відповідальність за зловживання службовим становищем, перевищення влади, службову недбалість тощо, включивши їх до Кодексу України про адміністративні правопорушення з одночасним формулюванням критеріїв розмежування від аналогічних складів злочинів.

По-п'яте, вимагають підвищення якісно-кількісні показники попереджувальної правоохоронної практики. Зокрема, шляхом використання вже існуючих механізмів внесення подання про усунення причин та умов, які сприяли вчиненню правопорушення / злочину (ст. 82 КУпАП, ст. 23, 231 КПК) та зміни системи оцінки результатів правоохоронної діяльності у бік врахування якісних її характеристик (у тому числі профілактики злочинів та правопорушень).

Це лише поверховий зріз тих умов, які сприяють вчиненню корупційних правопорушень та заходів щодо їх усунення. Більш детальний аналіз дає змогу виявити й інші як поодинокі так і системні помилки та викривлення у розвитку соціальних процесів. Втім, їх усунення вимагає політичної волі, про яку неодноразово згадувалось в антикорупційних дослідженнях,

існування якої неможливо в умовах низької ефективності управлінської діяльності, причинами якої з одного боку виступає непрофесіоналізм управлінського корпусу, з іншої – системна корумпованість управлінської системи¹, що, у свою чергу, є однією з причин політико-економічної кризи. Таким чином, лише докорінне оновлення вищого управлінського корпусу з позицій професіоналізму та ступеню розвитку індивідуальної правової культури та свідомості здатне змінити ситуацію в країні.

І.М. Олексіва

здобувач кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності
(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)

ДОКАЗУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОМУ ПРАВІ ЯК ЧИННИК ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Головною ознакою правової держави є закон, що користується безумовним авторитетом у всіх громадян цієї країни. На даний момент Україна стоїть на шляху розбудови такої держави. У такому разі держава має гарантувати такий порядок регламентації процесуальних відносин, який міг би захистити людину, суспільство від злочинних посягань та адміністративних проступків, створити сприятливі умови для їх розкриття та покарання винних правопорушників.

На забезпечення таких відносин держави зорієнтована діяльність правоохоронних органів та органів судової влади. Як зазначають дослідники, сутність цієї діяльності в основному полягає у роботі з доказами: збирання, перевірка, оцінка, при-

¹ Гаврилов М. В. Моделирование в антикоррупционной политике / М. В. Гаврилов // Правоведение. - 2006. - № 2. - С. 74 - 85.

йняття рішень, що впливають з аналізу доказів¹. А від ефективності та добросовісності сумлінності виконання службових посадових обов'язків цієї діяльності залежить як стан громадського порядку, так і доля окремо обвинуваченої людини – її винуватість чи невинність.

Оскільки доказування в цій системі виконує провідну роль, то актуальним і на наш погляд, є питання подальшої розробки проблем теорії доказів, а також практичного її застосування. Доказування виступає, й головним засобом протидії корупції у самих правоохоронних органах. Боротьба з останнім явищем – справа першочергова, оскільки існування корупції в правозахисних органах перетворює закон на чисто номінальне явище, стає причиною зневіри громадян як у самому законі, так і в людях, котрі покликані стежити за його виконанням, а також підриває конституційні засади, щодо рівноправності всіх громадян.

Протидія з цими небезпечними для суспільства явищами має розпочинатися на законодавчому рівні. Так, 5 жовтня 1995 року в Україні було прийнято Закон "Про боротьбу із корупцією". Проте, це практично не змінило криміногенну ситуацію в країні, оскільки рівень корумпованості державного апарату продовжував зростати. Даний закон не діяв, в першу чергу тому, що по суті був недосконалим. Не містив він в собі і належного тлумачення корупції, зводячи це явище до знаків вдячності, подарунків та отримання послуги за послугу. Поняť хабарництва, підкупу та продажності посадових осіб в законі зовсім не було. Боротьбу з корупцією ведуть органи прокуратури, СБУ, МВС, у структурі яких повинні діяти спеціальні підрозділи. Фактично такі підрозділи є, але їх штати малочисельні і службовці займаються боротьбою з організованою злочинністю, не приділяючи належної уваги фактам адміністра-

¹ Салтєвський М. Використання криміналістичної техніки в боротьбі з корупцією//Вісник Академії правових наук. – 1998. – № 4. – С. 162-163.

тивних правопорушень. З того часу було багато спроб удосконалити антикорупційне законодавство, розробити більш довершену систему державного контролю. У ході реалізацій вказаних пропозицій цих багато уваги приділялось і процесу доказування в адміністративно-деліктному праві як важливого чинника протидії корупції та правопорушенням в цілому¹.

Доречі у 1987 році Академією МВС України була порушена проблема організації адміністративної криміналістики, яка б розробляла засоби і методи одержання доказів в адміністративно-деліктному процесі (використання технічних засобів при проведенні оглядів документації, фіксація подій сучасними засобами звуко- (відео-) техніки). Слід погодитись, що такі засоби фіксації незаконних дій є об'єктивно необхідними, адже вам фіксують інформацію, яка констатує факт і не допускає хибного суб'єктивного тлумачення правопорушення. До того ж такі методи збору доказів правопорушень дуже зручні, оскільки можуть бути відтворені в будь-який час на матеріальному носії у вигляді зліпків, фотографій, мікросхем, дисків тощо.

Як приклад вдалого впровадження новітніх методів збору доказів, фактів правопорушень на автошляхах можна навести досвід хмельницьких працівників Державтоінспекцій. Після проходження державного квартального технічного огляду всім маршрутним таксі та автобусам у місті було присвоєно особистий номер, який наклеювався на транспортний засіб. Передумовою введення таких номерів були численні порушення правил дорожнього руху з боку перевізників. Як правило, це відсутність необхідних документів. За теперішніх умов інспектор ДАІ одразу ж може ідентифікувати правопорушника на дорозі². Значну роль у відпрацюванні вулично-дорожньої мережі набуває такий метод збирання доказів адміністративного на-

¹ Чепельська Т. Міліцію сертифікують // Іменем закону, 2007. - № 50. - С. 4.

² Макаров О. Безпека руху понад усе // Зустрічна смуга. - 2008. - № 3.

гляду, як за допомогою відеотехніки. Тому правоохоронні органи можуть не тільки зафіксувати факт порушення ПДР з боку водія, чи його спробу дати хабар працівнику ДАІ, але й відстежити випадки, коли останній сам вимагав грошової винагороди за приховання факту порушення водієм ПДР.

Наведене дозволяє дійти висновку, що рівень корумпованості працівників ДАІ є обернено пропорційним рівню державного контролю за здійсненням ними корупційних дій. Набагато ефективнішим, на нашу думку такий контроль буде за умови використання новітніх методів збору доказів об'єктивного характеру із застосуванням сучасних технологій, оскільки, головною проблемою боротьби з корупцією є брак неспростованих доказів.

Серед засобів контролю за самими інспекторами ДАІ є нові автомобілі ДПС, що обладнані чотирма камерами спостереження, при чому одна з них знаходиться безпосередньо в салоні. Крім того, у 2007 році був розроблений нормативний документ, за яким машини Державтоінспекції мають також обладнуватися засобами стеження за діями інспектора, за процесом його спілкування з водієм, а також портативним комп'ютером і системами виявлення транспортних засобів. Згідно до плану переобладнання, вже протягом першого півріччя 2009 року всі транспортні засоби Державтоінспекції мають бути переобладнані. За наявності таких джерел доказів фактів хабарництва набагато легше буде притягти до відповідальності не чистого на руку працівника правоохоронних органів. Та й спокуса отримати хабара за таких умов набагато менша.

Вважаємо, що ефективнішою боротьба з корупцією у правоохоронних органах буде за умови залучення до вирішення цієї проблеми представників засобів масової інформації. Журналісти мають виконувати в цьому сенсі роль контролера, надаючи тим самим допомогу державі з питань координації антикорупційної діяльності. Участь представників преси та те-

лебачення в рейдах правоохоронців, присутність на їх робочих постах, може бути також і додатковим джерелом отримання доказів правопорушень.

Корупційні діяння зазвичай здійснюються таємно та делікатно – в цьому їх специфіка, через це для їх об'єктивної фіксації правоохоронним органам необхідно надати відповідні процесуальні права по збиранню та дослідженню інформації спеціальними засобами, переліченими в ст. 8 Закону України "Про оперативно-розшукову діяльність". В сучасних умовах закон дозволяє органам дізнання застосовувати оперативно-розшукову діяльність. Проте її результати не вважаються джерелами доказів. Ця загальна вимога для деяких засобів одержання доказів не є можливою, враховуючи спосіб одержання даних. І як слушно наголошують вчені, вимога розкрити оперативне джерело доказів справедлива і процесуально виправдана, оскільки вона ставить його в один ряд з процесуальними джерелами доказів, якими являються очевидці, потерпілі, обвинувачені та інші учасники процесу. Однак систему застосування органолептичних (особистісних) доказів слід допрацювати й вдосконалити, аби звести до мінімуму їх суб'єктивність та викривлення в процесі з'ясування реальних обставин правопорушення. Адже, перш за все, інформація викривляється самим джерелом, а далі – слідчим, який складає протокол.

Підсумовуючи можна зробити висновок, що доказування є необхідним, головним і ефективним засобом боротьби з корупційними правопорушеннями. Виходячи з цього положення, нагальною і очевидною стає потреба вдосконалення системи та процесу збирання і обробки доказів правопорушень, у тому числі й за допомогою сучасних методів та технічних засобів, оскільки саме від них здебільшого залежить ефективність антикорупційної діяльності державних органів.

В.А. Онисьєв
здобувач кафедри криміналістики
(Київський національний університет внутрішніх справ)

МОЖЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ З ГРУПОЮ "ЕГМОНТ" ПРИ РОЗКРИТТІ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ (ВІДМИВАННЯ) ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ

На сьогоднішній день легалізація злочинно здобутих доходів стала транснаціональним явищем. Очевидним є той факт, що самотужки жодна держава не в змозі подолати дане суспільно небезпечне явище.¹

Саме для ефективної боротьби з відмиванням грошей в багатьох країнах були створені спеціалізовані державні структури. Спочатку вони мали назву "агентств з отримання розкритої фінансової інформації", а згодом дістали назву "підрозділи фінансової розвідки" (далі – ПФР).

Створення ПФР спочатку розглядалось як ізольоване явище. З 1995 року ПФР стали працювати разом у неформальній організації, відомій як Група "Егмонт". Назва походить від місця "Егмонт-Аренберг Палас" (Брюссель), в якому з ініціати-ви ПФР Бельгії та США 9 червня 1995 року відбулося перше засідання групи. У ній взяли участь представники 24-х країн та 8-ми міжнародних організацій з метою обговорення діяльності спеціалізованих організацій з боротьби з відмиванням доходів.

Відтоді, кількість членів Групи "Егмонт" значно зросла та має представництва на всіх континентах. Україна у Групі "Ег-

¹ Душейко Г. О. Міжнародно-правові засоби протидії легалізації (відмиванню) прибутків, отриманих незаконним шляхом / Г. О. Душейко // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2004. – № 1(26). – С. 180; Лилли П. Грязные сделки : Тайная правда о мировой практике отмыывания денег, международной преступности и терроризме / Питер Лилли ; [пер. с англ.] - [2-е изд., полн. пересмотр. и испр.] - Ростов н/Д : Феникс, 2005. – С. 11.

монт" представлена Держфінмоніторингом України з 2004 року¹.

Метою цієї групи стало створення форуму ПФР, який буде надавати підтримку національним програмам у боротьбі з відмиванням коштів, у тому числі й щодо:

- розширення обміну фінансовою інформацією;
- підвищення кваліфікації персоналу;
- сприяння розвитку каналів зв'язку з використанням нових технологій².

Хоча ПФР світу відрізняються за кількісним складом, структурною організацією та індивідуальними обов'язками, однак вони об'єднані однією спільною метою: не допустити злочинні елементи до використання законних фінансових систем та інших секторів економіки для отримання вигоди від незаконної діяльності.

У листопаді 1996 року на засіданні Групи "Егмонт" в Римі було сформульовано визначення "підрозділ фінансової розвідки", що регламентує мінімальні вимоги до таких підрозділів. Згідно даному визначенню, ПФР є "центральною державною структурою, відповідальною за отримання (і, в межах закону, витребування), аналіз та надання компетентним органам наступної фінансової інформації:

- щодо доходів, підозрюваних у кримінальному походженні;

¹ Протидія легалізації злочинних доходів і фінансуванню тероризму : посіб. / [С. Г. Гуржій, С. М. Кльошке, В. М. Кірсанов та ін. ; за ред. С. Г. Гуржія, С. М. Кльошке] ; Програма Європ. Союзу ТАСІС для України. Проект з питань боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму в Україні MOLI-UA-2, Держ. ком. фін. моніторингу України. - К. : Такі справи, 2008. - С. 77.

² Шотт П. А. Справочное руководство по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма и дополнение в отношении специальной рекомендации IX / [Поль Аллан Шотт ; Международный банк реконструкции и развития, Всемирный банк. - 2-е изд. - [Соединенные Штаты Америки : б. и.], 2005. - С. 75.

- необхідної у відповідності з національним законодавством для здійснення боротьби з відмиванням грошей"¹.

У 2004 році було сформульовано нове визначення, що дало до завдань ПФР також повноваження стосовно діяльності з протидії фінансуванню тероризму.

В червні 1997 року в Мадриді була прийнята Заява про наміри, що визначила поточні завдання в межах національних та міжнародних зусиль щодо боротьби з відмиванням грошей. У 2004 році була сформульована нова редакція Заяви про наміри, яка розширила пріоритетні завдання протидією фінансуванню тероризму.²

Пленарні засідання Групи "Егмонт" - це своєрідні неофіційні форуми, на яких можна обговорити та знайти можливі розв'язки практичних проблем боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Згідно із затвердженими "Цілями" (Заява про наміри), що ґрунтуються на принципах обміну інформацією між ПФР, Група "Егмонт" продовжує вивчати схожі риси та відмінності між різними підрозділами фінансових розвідок, шукає практичні шляхи реалізації інформаційного обміну, залучає до складу групи нових членів.

Для вирішення цих завдань було створено п'ять робочих груп (правову, операційну, інформаційних технологій, з питань тренінгу, із залучення нових членів).

Таким чином, набуття членства у Групі "Егмонт" надає можливості:

- прямої участі у процедурі прийняття рішень Групою "Егмонт";

¹ Подразделения финансовой разведки : обзор / [ред.: Пол Глисон, Glenn Gottseplitz]; Международный Валютный Фонд, Всемирный банк ; [пер.: Ю. А. Новицкий, И. А. Таймасов]. - Вашингтон : [б. и.], 2004. - С. 72.

² Международное сотрудничество : Международные организации, в деятельности которых принимает участие Федеральная служба по финансовому мониторингу [Электронный ресурс] / Федеральная служба по финансовому мониторингу. - Режим доступа: <http://www.fedsfm.ru/worldcom.html?topic=9>.

- брати участь у безпосередній діяльності робочих груп;
- доступу до захищеної Інтернет – мережі Групи "Егмонт"¹.

Слід зазначити, що Держфінмоніторинг України співпрацює з іноземними ПФР не лише завдяки членству в Групі "Егмонт", але й через підписання меморандумів (угод) про взаєморозуміння щодо співробітництва в сфері боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванням тероризму. На сьогоднішній день Держфінмоніторингом України підписано такі документи з 34 під-розділами фінансових розвідок світу.

Крім того, ще одним кроком до вдосконалення співпраці учасників української системи боротьби з відмиванням "брудних" коштів та Групою "Егмонт" стало підписання у жовтні 2007 року Україною статуту даної міжнародної організації. Як зазначив Голова Держфінмоніторингу України С.Г. Гуржій: "Цілі, визначені Статутом Егмонтської групи, серед яких здійснення тренінгу та обміну персоналом для підвищення кваліфікації персоналу, сприяння налагодженню кращого та захищеного зв'язку між ПФР з використанням новітніх технологій, таких як Захищений сайт Егмонтської групи, посилення координації дій між оперативними службами ПФР з обміну інформацією у сфері боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму, – є сьогодні необхідним елементом роботи підрозділів фінансових розвідок на шляху подолання нових суспільних викликів та загроз"².

¹ Егмонтська група [Електронний ресурс] / Державний комітет фінансового моніторингу України. – Режим доступу : http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat_id=59&lang=uk. – 24.12.2004.

² Україна підписала Статут Егмонтської групи [Електронний ресурс] / Державний комітет фінансового моніторингу України. – Режим доступу : http://www.sdfm.gov.ua/news.php?news_id=493&lang=uk&archived=1. – 17.10.2007.

І.С. Орехова

здобувач

(Одеська національна юридична академія)

ПОПЕРЕДЖЕННЯ КОРУПЦІЇ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ПЕРЕВІРОК СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ

Державний контроль господарської діяльності виступаючи одним із засобів регулювання господарської діяльності, здійснюється з метою забезпечення належного рівня управління розвитком економічних процесів, засобом забезпечення законності.

Виступаючи засобом забезпечення законності, контроль, як і будь яка публічна діяльність, сам повинен здійснюватись з дотриманням принципу законності, який полягає в убезпеченні суб'єктів господарювання від зловживань з боку контролюючих суб'єктів. Такими, перш за все, виступають корупційні правопорушення у широкому розумінні їх сутності¹. Тобто протиправне використання особами, що проводять заходи з контролю господарської діяльності, владних повноважень з метою незаконного отримання за це матеріальних благ.

Корупційні правопорушення, вчинювані службовими особами контролюючих органів у зв'язку із здійсненням контролю господарської діяльності являють собою особливу небезпеку. Це обумовлюється тим, що із засобу забезпечення законності контроль перетворюється на інструмент порушення цього режиму, а заважаючи розвиткові господарських процесів, такий контроль практично знекровлює економіку країни, перешкоджає розвиткові суспільства, ведучи до кризи. Протидія зазначеним процесам потребує реального їх возведення у ранг

¹ Концепція боротьби з корупцією на 1998 - 2005 роки: затверджено указом Президента України від 24 квітня 1998 року № 367/98 [Електронні дані]. Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=367%2F98>

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО ПРОТИДІЮ ВІДМИВАННЮ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ І КОРУПЦІЇ
(Донбаські правові читання)

першочергових завдань із забезпечення національної безпеки.

У кримінології одне із центральних місць посідає вчення про причини і умови, які сприяли вчиненню злочину (правопорушення). Необхідність їх виявлення та усунення обумовлюється визначальним впливом на вчинення конкретного (корупційного) правопорушення. У дослідженнях, присвячених питанням протидії корупції, такі називаються корупціогенними факторами.

Серед таких факторів, що здійснюють свій вплив на процес контролю господарської діяльності, насамперед варто відзначити надмірну нормативну зарегульованість зазначених процесів з однієї сторони та наявність численних прогалин – з іншої.

На сьогодні за даними Держкомпідприємництва 68 органів влади уповноважені на здійснення контролю господарської діяльності у межах дії Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності"¹. Самим же Законом за межі його впливу виведено відносини, що виникають під час здійснення заходів валютного контролю, митного контролю, контролю за дотриманням бюджетного і податкового законодавства, контролю за дотриманням порядку проведення розрахунків, за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, використанням державного та комунального майна, банківського і страхового нагляду, інших видів спеціального державного контролю за діяльністю суб'єктів господарювання на ринку фінансових послуг, державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, під час прове-

¹ Перелік органів виконавчої влади, уповноважених здійснювати державний нагляд (контроль) у відповідних сферах господарської діяльності (діяльність яких підпадає під сферу дії Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності": додаток до листа Державного Комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва № 5811 від 10.07.2008 [Електронні дані]. Режим доступу: <http://www.dtkk.com.ua/show/2cid06223.html>

дення процедур, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення, а також оперативно-розшукової діяльності, дізнання, прокурорського нагляду, досудового слідства і правосуддя¹.

Окремі питання здійснення контрольних заходів регламентовано як положеннями цього Закону та інших Законів України, а також низкою відомчих нормативно-правових актів. Це викликає наявність великого нормативного масиву, розібратись у якому надзвичайно важко суб'єктам господарювання, а отже і захистити свої права; наявність колізій та прогалів, вирішення яких залишається на розсуд контролюючого суб'єкта.

З метою належного врегулювання відносин з державного контролю господарської діяльності і попередження можливих корупційних правопорушень збоку службових осіб контролюючих органів доцільним вбачається здійснення низки заходів.

По-перше, вимагає вдосконалення система нормативно-правового регулювання. У цьому напрямі можна виділити три основні завдання. Перше – зменшення кількості підзаконних відомчих нормативно-правових актів, які визначають критерії віднесення суб'єктів господарської діяльності до певних груп прийняттного ризику, визначають періодичність здійснення контрольних заходів; регламентують особливості здійснення контролю у сфері валютних, страхових, антимонопольно-конкурентних та інших відносин з паралельним підвищенням ролі Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності". З одного боку це дасть змогу універсалізувати процедури здійснення контролю, з іншого – зменшить підзаконну нормотворчість, попередивши можливі зловживання як при прийнятті нормативних актів, так і при їх застосуванні, підвищить рівень правового

¹ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 року № 877-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.

захисту прав суб'єктів господарювання тощо.

Друге – перегляд способів викладення нормативного матеріалу та самої конструкції правових норм з позицій їх конкретності та антикорупційності. Це повинно стати провідним завданням антикорупційної експертизи нормативно-правових актів. Так, з одного боку, застосування абстрактного методу викладення нормативного матеріалу у текстах правових актів веде до беззмисловності законів та підвищення ролі підзаконних нормативно-правових актів у системі правового регулювання (що само по собі неприпустимо); з іншого – завищені вимоги закону та дискреційні повноваження постають корупційними факторами тоді, коли припускають можливість вибору між застосуванням завищених вимог закону і відмовою від їх застосування.

Третє – дотримання балансу між правами, обов'язками та відповідальністю посадових осіб, які повинні органічно поєднуючись створювати їх правовий статус і пропорційно відповідати один одному.

По-друге, вимагає обмеження кількості перевірок суб'єктів господарської діяльності. При цьому таке обмеження доцільно встановлювати не стосовно кожного з державних органів окремо, а щодо конкретного суб'єкта господарювання. Виходячи з того, що планові перевірки здійснюються впродовж до 15 робочих днів (ст. 5 Закону), то за 251 робочий день 2009 року¹ лише 16 із 68 контролюючих органів зможуть провести планові перевірки даного суб'єкта господарювання. Без врахування часу на опрацювання приписів і усунення виявлених порушень весь робочий час підприємства буде зайнятий роботою з контролерами.

Не визнаючи очевидного – пріоритетності інтересів гос-

¹ Про розрахунок норми тривалості робочого часу на 2009 рік: лист Міністерства праці та соціальної політики України від 30.09.2008 р. № 10338/0/14-08/13 [Електронні дані]. Режим доступу: [http://pro-u4ot.info/index.php?section=browse& CatID=112&ArtID=490](http://pro-u4ot.info/index.php?section=browse&CatID=112&ArtID=490)

подарюючих структур, держава ставить на коліна суспільство і саму себе. Обмеження кількості перевірок – це гарантування дотримання прав та інтересів суб'єкта господарювання, тому частота перевірок повинна встановлюватись для кожного суб'єкта господарювання окремо виходячи з максимуму – 1 планова виїзна перевірка на рік.

По-третє, наведений вище захід уявляється можливим реалізувати наступними шляхами. Перше – підвищення ролі спільних контрольно-наглядових заходів (спільних перевірок). Це, з одного боку, сприятиме розвитку взаємодії та координації у діяльності органів державного контролю, з іншого – підвищуватиме ефективність функціонування державного апарату (уникнення повторних перевірок з одних і тих самих питань різними органами; відомості для здійснення загального адміністративного нагляду, позапланових перевірок тощо); з третього – створить сприятливіші умови для господарювання.

Друге (нерозривно пов'язане з першим) – запровадження електронного реєстру результатів контролю. Такий реєстр виступатиме одним з елементів механізму взаємодії контролюючих структур як при плануванні так і для оцінювання дотримання дисципліни конкретним суб'єктом господарювання, а також сприятиме формуванню рейтингу благонадійності суб'єктів господарювання, що (у свою чергу) дозволить (спираючись на статистику) виявляти систематичних правопорушників та попереджати формуванню господарських правопорушень з потенційними правопорушниками-суб'єктами господарювання.

Третім аспектом є ефективна реалізація принципу гласності у діяльності контролюючих структур, що надасть можливість здійснення громадського контролю та контролю з боку Державного комітету з регуляторної політики та підприємництва за діяльністю органів контролю, попередження та своєчасне реагування на допущені порушення.

Разом з тим, шляхи подолання намічених проблем можуть

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО ПРОТИДІЮ ВІДМИВАННЮ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ І КОРУПЦІЇ
(Донбаські правові читання)

бути й іншими, але важливо пам'ятати, що фактори корупціогенності в Україні утворюють самогенеруючу систему. Отже лише повні, системні та послідовні зміни у державному управлінні здатні подолати кризові явища вітчизняної економіки, політики, суспільства. В іншому випадкові – не виключена поява нових деструктивних факторів, які сприятимуть кризовим явищам.

О.М. Охотнікова

доцент кафедри юридичного факультету,
кандидат юридичних наук
(Київський національний економічний університет
імені В.Гетьмана)

І.Я. Загородня

студент юридичного факультету
(Київський національний економічний університет
імені В.Гетьмана)

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УМОВАХ СУЧАСНОЇ КРИЗИ В УКРАЇНІ

Масштаби поширення корупції в Україні сьогодні досягли настільки високого рівня, що вона стала однією із найбільш обговорюваних тем як в українському суспільстві, так і на міжнародному рівні. За результатами опитування, проведеного у 2008 році, 8% респондентів вважають, що корупція зменшилась (2007 рік – 7%), 42% – корупція залишилась на тому ж місці, 38% – корупція зростає (2007 рік – 35%), 12% затрудняються дати відповідь¹. Дані показники є досить великими, і за таких умов боротися з корупцією складно і практично неможливо, адже ні людська свідомість, ні український менталітет до

¹ Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова: www.ucerps.org.ua.

цього ще не готові.

Проблемам протидії корупції приділили увагу багато вітчизняних та зарубіжних науковців, серед яких: Мельник М., Клочков В., Чубенко І., Хавронюк М., Лунєєв В., Кузнєцова Н., Корж В. та інші.

Процвітання корупції на всіх рівнях суспільного життя є однією з найбільш гострих проблем функціонування Української держави і розвитку нашого суспільства, що створює реальну загрозу безпеці, демократичному розвитку в країні та суспільстві, конституційному ладу, підриває авторитет держави, завдає шкоди демократичним засадам управління суспільством¹, провокує правовий нігілізм і знижує ефективність регулюючого впливу на поведінку суб'єктів відносин регуляторних актів тощо.

Особливу загрозу корупція несе в умовах соціально-економічної кризи, яка спостерігається на сьогодні в Україні, оскільки сфера її поширення все збільшується, а це лише зменшує шанси на якнайскоріше оновлення економіки та виходу держави з кризи.

За даними, які представила Міжнародна громадська організація Transparency International 6 листопада 2006 року, Україна займала 99-е місце серед 163 корумпованих країн світу, а за даними, які представила ця ж організація у 2008 році, Україна посідає 137-е місце серед 180 держав². Саме тому, на сьогоднішній день досить велика увага прикута до України, як до держави, в якій корупція є досить поширеним і болочим явищем. У грудні 2006 року Україна і США підписали угоду про участь нашої країни у пороговій програмі Корпорації "Виклики нового тисячоліття" (Millennium Challenge Corporation, MCA), згідно з якою Україна отримала 45 мільйонів доларів

¹ Клочков В. Суть та заходи боротьби з корупцією // Прокуратура. Людина. Держава. - 2005. - № 7. - С. 88-94.

² Індекс сприйняття корупції Трансперенсі Інтернешнл за 2008 р. Антикорупційний комітет "Межа": інформаційно-новинний портал: www.akmf.org

США на боротьбу з корупцією. Головне завдання нашої держави – розробка таких механізмів, за яких гроші будуть використовуватися на прозорих, відкритих і чесних засадах. Для реалізації цієї програми Президент України видав Указ "Про Раду з питань забезпечення реалізації в Україні Порогової програми Корпорації "Виклики тисячоліття" щодо зниження рівня корупції" № 1121/2006 від 23 грудня 2006 року¹. Даним Указом було створено Раду з питань забезпечення реалізації в Україні Порогової програми Корпорації "Виклики тисячоліття" щодо зниження рівня корупції як дорадчий орган та затверджено Положення про неї.

Щодо реалізації даної програми, хотілося б зазначити, що вона проходить у декілька етапів: Початок проекту (Грудень 2006) → Квітень – серпень 2007 → Вересень 2007 – травень 2008 → Червень – Серпень 2008 → Квітень 2009.

17 вересня 2008 року - у Кабінеті Міністрів України відбулося чергове засідання Ради з питань забезпечення реалізації Порогової програми Корпорації "Виклики тисячоліття" щодо зниження рівня корупції у державному секторі. На засіданні були представлені результати діяльності проекту "Гідна Україна", який є компонентом №1 цієї програми. Діяльність проекту була високо оцінена представниками уряду України та керівництвом Корпорації "Виклики тисячоліття" (МСС)². Дослідивши матеріали вищезазначеного засідання, можна дійти висновку, що порівняно з 2007 роком досвід стикання із корупцією у 2008 році залишається незмінним. Наприклад, найбільш корумпованими сферами залишаються: сфера охорони здоров'я, школи, вузи, міліція. З 2006 по 2008 рік було створено

¹ Указ Президента "Про Раду з питань забезпечення реалізації в Україні Порогової програми Корпорації "Виклики тисячоліття" щодо зниження рівня корупції" № 1121/2006 від 23 грудня 2006 року // Урядовий кур'єр від 30.12.2006. - № 248.

² Проект "Сприяння активній участі громадян у протидії корупції в Україні "Гідна Україна": www.pace.org.ua.

7 коаліцій, 62 організації та розроблено 68 проєктів з подолання проявів корупції. До них, зокрема, належать: Коаліція з розробки та запровадження законопроекту "Про доступ до публічної інформації", мережа організацій з проведення моніторингу вступної кампанії 2008 року, мережа антикорупційних громадських приймалень, мережа організацій з просування реформ в галузі земельних відносин, мережа організацій з моніторингу використання субвенцій з державного бюджету на місцевому рівні, мережа організацій з запровадження прозорих та вільних від корупції процедур забудови, мережа організацій з моніторингу роботи єдиних дозвільних центрів тощо.

Отже, Україна має прикласти максимум зусиль, щоб розробити таку ефективну і дієву систему заходів протидії корупції, яка б включала в себе виявлення і відповідне реагування на корупційні чинники та діяння, забезпечуючи при цьому дотримання таких принципів як: невідворотність відповідальності за їх вчинення; ефективність протидії корупції як системи узгоджених дій органів державної влади, громадських організацій та громадян тощо.

На наш погляд, першим кроком на шляху подолання корупції має стати удосконалення антикорупційного законодавства шляхом проведення правового аналізу законодавства щодо механізму охорони та захисту прав і свобод людини та громадянина від корупції, виявлення прогалин, суперечностей між нормами права, що можуть бути застосовані для кваліфікації корупційних діянь, інших службових порушень та злочинів, впровадження зарубіжного досвіду тощо. А саме, необхідно провести розмежування корупційного правопорушення від корупційного злочину. Так, необхідно внести доповнення до ст. 1 Закону України "Про боротьбу з корупцією", визначивши поняття корупційного правопорушення, і викласти її у наступній редакції: "корупційне правопорушення - це суспільно небезпечні протиправні дії, що посягають на встановлений по-

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО ПРОТИДІЮ ВІДМИВАННЮ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ І КОРУПЦІЇ
(Донбаські правові читання)

рядок управління, здійснене службовою або посадовою особою, уповноваженою на виконання функцій держави, керівниками державних підприємств, установ, організацій із наданими їм державно-владними повноваженнями, за які законом передбачено адміністративну і дисциплінарну відповідальність"¹.

Нагальним є також введення у Розділ 17 "Злочини у сфері службової діяльності" Кримінального кодексу України поняття корупційних злочинів та запровадження кримінальної відповідальності за ці злочинні діяння, що є абсолютно правомірно обґрунтованим, оскільки: по-перше, поняття "корупційний злочин" є загально визнаним у міжнародному праві і вживається у Конвенції про кримінальну відповідальність за корупцію, прийнятій 4 листопада 1998 року у Страсбурзі і відкритій для підписання у 1999 році; по-друге, це поняття широко вживається у юридичній науці багатьох країн світу; по-третє, корупційним злочинам притаманне те, що вони об'єднуються за цілим рядом спільних і обов'язкових для всіх їх ознак змістовного характеру: суб'єкта злочину, сфери вчинення, особливостей ознак об'єктивної та суб'єктивної сторони складу злочину тощо.

Наступним кроком на шляху протидії корупції має стати удосконалення діяльності державних службовців шляхом: укомплектування державних органів та їх апарату службовцями з належним рівнем професійної підготовки та загальної культури, з необхідними діловими та моральними якостями. Добір кадрів має ґрунтуватись на засадах неупередженого конкурсного відбору, об'єктивної атестації та ротатії. І не менш важливим є забезпечення належних матеріальних умов для незалежного виконання службових обов'язків, стимулювання державних службовців до сумлінної та ініціативної пра-

¹ Охотнікова О.М. Адміністративна відповідальність керівника державного підприємства, установи, організації в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. - Нац. акад. держ. податк. служби України. - Ірпінь, 2004. - С. 16.

ці шляхом підвищення їм рівня оплати праці та соціальної захищеності тощо.

Ще одним важливим засобом протидії корупції має стати удосконалення діяльності державних органів, які здійснюють виявлення корупційних діянь керівників та посадових осіб, для чого необхідно: переорієнтувати їх з виявлення незначних фактів корупції на виявлення найбільш небезпечних правопорушень, а також проявів у найбільш важливих сферах життя держави та у сферах, де ці діяння набули найбільшого розповсюдження; розробити та запровадити в діяльність правоохоронних органів необхідні методики виявлення та збору інформації про факти корупції на різних рівнях державного управління. Доцільним є запровадження таких заходів і у сферах розпорядження державними коштами, приватизації, охорони здоров'я, освіти, інших сферах громадського і державного життя.

Наступним кроком протидії корупції ми вважаємо забезпечення відкритості влади, тобто необхідно зробити діяльність державних структур та їх посадових осіб прозорою для пересічних громадян, що поверне віру громадян в офіційну владу, створить несприятливе середовище для корумпування суспільства, гарантуватиме реалізацію конституційних прав громадян в інформаційній сфері¹.

Особливої уваги необхідно приділити протидії корупції в умовах соціально-економічної кризи, яка існує на сьогоднішній день в Україні і характеризується такими кризовими явищами як нестабільний валютний курс, різке подорожчання товарів та послуг, фінансова криза, зростання кількості громадян, що живуть за межею бідності, наростання "тінізації" економіки, масові звільнення працівників, вибухове зростання корупційних проявів та злочинності тощо. Саме під час цього

¹ Мельник М.І. Антикорупційна діяльність в органах державної влади та її наукове забезпечення // Право України. - 2000. - № 3. - С. 67-71.

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО ПРОТИДІЮ ВІДМИВАННЮ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ І КОРУПЦІЇ
(Донбаські правові читання)

суцільного безладу у державі корупція лише зміцнює свої позиції, і тому посилення відповідальності за її прояви є вкрай необхідним та виправданим засобом боротьби з нею, а також пріоритетним напрямом діяльності органів державної влади.

Корупція як соціально-небезпечне явище досить часто ставала однією із основних причин соціальної, політичної та економічної нестабільності в державі і теперішня ситуація, яка склалася в нашій державі, не виключення.

Таким чином, українська влада має докласти усіх зусиль, щоб стабілізувати вкрай небезпечну ситуацію в країні, та вжити наступних заходів:

- посилити відповідальність керівників та посадових осіб органів державної влади, суддів за корупційні діяння, позбавити усіх соціальних пільг, які їм надає держава, а саме, пенсійного і соціального обслуговування, а також запровадити такий вид відповідальності як заборона корупціонерам працювати в державних органах і органах місцевого самоврядування, шляхом внесення змін до Закону України "Про боротьбу з корупцією"¹, які б передбачали встановлення відповідальності за корупційні діяння не лише у вигляді штрафних санкцій, а й у вигляді позбавлення права обіймати посади в державних органах і органах місцевого самоврядування взагалі;

- законодавчо закріпити механізм здійснення контролю за посадовими особами органів державної влади та встановити відповідальність представників владних інституцій за нехтування Конституцією та законами України, а також посилити контроль за доходами та майном посадовців, які володіють правом прийняття управлінських рішень;

- посилити контроль за діяльністю працівників правоохоронних органів, адже саме вони, в першу чергу, мають вести боротьбу з корупцією в державі. Не менший контроль необ-

¹ Закон України "Про боротьбу з корупцією" від 5 жовтня 1995 року // Відомості Верховної Ради (ВВР). - 1995. - № 34. - Ст. 266.

хідно встановити і у таких найбільш корумпованих сферах як сфера охорони здоров'я, вузи, судова система тощо;

- створити громадські антикорупційні організації та приймальні у всіх регіонах України з метою ефективної взаємодії з громадянами;

- створити бази даних щодо фактів корупції та умов, які сприяють їй, а також надати пропозиції щодо їх попередження. Ознайомити з ними державні органи та забезпечити вільний доступ населення до цих даних, надати можливість поповнювати ці бази інформацією про випадки корупції, які стали їм відомі;

- забезпечити публічний захист (у ЗМІ, судах) громадських структур та окремих громадян, які самостійно вступили у боротьбу із корупціонерами¹ тощо.

У зв'язку з адаптаційними процесами національного права України до європейських та міжнародних стандартів, при розробці ефективних засобів протидії корупції наша влада повинна керуватися досвідом тих держав, які за допомогою дієвих механізмів викоринили корупцію майже в усіх сферах суспільного життя. Такими є: Данія, Фінляндія, Сінгапур, Швеція, Швейцарія, Німеччина та інші. Так, наприклад, у Швеції був відкритий доступ до внутрішніх державних документів і створена незалежна й ефективна система правосуддя. Одночасно шведський парламент і уряд встановили високі етичні стандарти для посадовців, після чого чесність стала соціальною нормою серед бюрократії. Зарплати високопоставлених чиновників спочатку перевищували заробітки робітників в 12-15 разів, проте з часом ця різниця знизилася до двократної. На сьогоднішній день Швеція, як і раніше, має один з найнижчих рівнів корупції в світі.

Концепція протидії корупції у Сінгапурі була побудована

¹ Корупція в органах місцевого самоврядування. Антикорупційний комітет "Межа": інформаційно-новинний портал: www.akmf.org

на основі вертикальних заходів: регламентації дій чиновників, спрощенні бюрократичних процедур, строгому контролі за дотриманням високих етичних стандартів тощо. Центральною ланкою стало автономне Бюро з розслідування випадків корупції, до якого громадяни можуть звертатися зі скаргами на державних службовців і вимагати відшкодування збитків. Одночасно з цим була підвищена незалежність судової системи (з високою зарплатою і привілейованим статусом суддів), запроваджено кримінальну відповідальність за корупційні діяння, а також економічні санкції за відмову від участі в антикорупційних розслідуваннях тощо. Слід зазначити, що кримінальна відповідальність за корупційні діяння передбачена майже у всіх країнах світу.

Отже, з огляду на вищезазначене, можна сказати, що в процесі реалізації заходів антикризового управління, необхідно поряд з нагальними питаннями в Україні вирішити й проблему протидії корупції, як одну із актуальних і ще досі не вирішених проблем. А саме, провести аналіз антикорупційного законодавства і зробити кроки щодо його удосконалення, ввести в законодавство поняття корупційного злочину і посилити відповідальність за корупційні діяння, забезпечити якісний добір кадрів на державну службу, а також покращити керівникам і посадовим особам рівень матеріального і соціального забезпечення, зробити більш ефективною реалізацію контролю за вчиненням корупційних діянь як одну з головних функцій управлінської діяльності. А також розробити таку систему заходів, яка б могла якнайскоріше зменшити або навіть подолати руйнівний вплив корупції на соціально-економічну сферу суспільного життя України, витягти нашу державу із затьяжної кризи та забезпечити добробут населення.

Р.А. Панасенко

ад'юнкт

*(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)*

КОРУПЦІЯ ЯК ОСНОВНА УМОВА ПОШИРЕННЯ РЕЙДЕРСТВА В УКРАЇНІ

Динаміка розвитку економіки країни значно випереджає її правове забезпечення. Цей фактор породжує проблеми, котрі виникають в зазначеній сфері. Головною з проблем вітчизняної економіки є високий рівень корупції. Поруч з цим, в зв'язку із стрімким розвитком сучасних економічних процесів в Україні з'явилося таке явище як "рейдерство" – захоплення підприємств. Ряд вчених стверджують, що основною умовою виникнення та поширення рейдерства в Україні є корупція. Зазначена проблематика сьогодні все більше становиться актуальною. Її досліджувало ряд вчених, а саме: М. Арманов, В. Глушков, О. Джуца, О. Кальман, А. Кінах, В. Захматова, В. Крутов, М. Погорецький, П. Пригунов, В. Картавцев, В. Куц та інші. Так, на думку З. Варналія та І. Мазура, рейдерство набуло систематичного характеру в державі, оскільки до схем протиправного привласнення підприємств почали широко залучатися державні та правоохоронні органи, суди, державна виконавча служба. За оцінками експертів інвестиційних компаній, щорічний обсяг сегмента поглинань і злиття становить в Україні понад 3 млрд. доларів США, дві третини з яких мають характер рейдерських захоплень¹. Однак, корупція як основна умова поширення рейдерства у багатьох роботах розглядається схематично, як постулат. Тому актуальною є необхідність детальніше

¹ Дічек О., Нікітін Ю. Рейдерство в Україні: правові ознаки і шляхи запобігання//Юридичний журнал. – 2008. – № 5. – С. 99.

дослідити цю проблему.

Мета статті – розглянути корупцію як основну умову виникнення та поширення рейдерства в Україні – корупцію, показати її невід’ємний зв’язок з рейдерством, внести пропозиції щодо юридичного трактування поняття "рейдерство".

Центр дослідження корпоративних відносин з 15 по 21 листопада 2007 року провів експертне опитування на тему: "Рейдерство в Україні". В опитуванні брали участь фахівці провідних юридичних компаній держави. За результатами опитування 87,7% експертів вважають, що корумпованість чиновників (працівників прокуратури, податкових органів та судів) сприяє збільшенню кількості рейдерських атак. Експерти стверджують, що "ця аксіома не потребує жодних доказів". Якщо б в суді можна було б "легко та дешево" захистити законні інтереси права власника, то сенсу в рейдерських набігах не було б взагалі". Фахівці вважають, що "діяльність цих органів (рішення судів, арешт рахунків) є одним з головних інструментів рейдерів, сприяння посадовців робить рейдерство всездозволенним"¹.

Суб’єкти рейдерства стверджують, що "не для кого не таємниця, що судова гілка влади у нас в країні, в більшості випадків, не самостійна, та й до того ж ще й корумпована, а корумпованість залишається одним з інструментів рейдерства, так як "сіре" та "чорне" рейдерство в принципі неможливе без корупційних діянь. Захоплення практично завжди здійснюються з порушенням закону, а значить, не можуть існувати без корупції"².

Учасники зазначеного дослідження вважають, що "корупція є основою появи рейдерства. Рейдер не приходять на підприємство з порожніми руками – зазвичай він приходять з рішенням суду і наголошує на тому, що потрібно підкорятися та

¹ Дічек О., Нікітін Ю. Рейдерство в Україні: правові ознаки і шляхи запобігання // Юридичний журнал. - 2008. - № 5. - С. 99.

² Див. там само.

виконувати закон". Тобто начебто, діє за одноіменним принципом "jura lex, sed lex" - "закон жорсткий, але він закон", хоча насправді про законність тут ідеться лише формально. Саме тому, суд і є першоджерелом будь-якого рейдерського захоплення.

У тому, що високий рівень корумпованості влади, зокрема, правоохоронних органів, судів і виконавчої служби, є однією з основних причин поширення рейдерства переконані прокурор АР Крим В. Шемчук¹ та Генеральний прокурор України О. Медведько². Юрист С. Тюрін наголошує на нерозривності зв'язку рейдерства та корупції, зазначаючи, що рейдерство є похідним від корупції, оскільки корупція - "найголовніше зло, з якого виростає вся проблематика"³.

Генеральний прокурор України І. Медведько зазначає, що протидія рейдерству ускладнюється діяльністю окремих суддів, які нерідко виносять неправомірні рішення, через що за перші дев'ять місяців 2007 року прокуратура направила до Вищої ради юстиції пропозиції про звільнення 28 суддів у зв'язку з грубим порушенням ними чинного законодавства під час здійснення правосуддя, стосовно суддів порушено 10 кримінальних справ, половину з яких вже направлено до суду⁴.

Зв'язок рейдерства з корупцією визнається нарешті і державними органами, що вбачається вже у першому акті, в якому згадується про рейдерство - у постанові Кабінету Міністрів України "Про стан фінансово-бюджетної дисципліни, заходи щодо посилення боротьби з корупцією та контролю за використанням державного майна і фінансових ресурсів" від 29.11.2006 р.

¹ О.Г. Кальман, М.А. Погорелький. Рейдерство: причини та заходи протидії // Вісник прокуратури. - 2008. - № 2. - С. 23.

² Богатирьов І. Рейдерство в Україні. Міф чи реальність // Вісник прокуратури. - 2007. - № 11 (77). - С. 127.

³ Москаленко С. Рейдерство: загальна характеристика, окреслення проблеми та шляхи боротьби // Практика. - 2007. - № 3 (57). - С. 118.

⁴ Богатирьов І. Рейдерство в Україні. Міф чи реальність // Вісник прокуратури. - 2007. - № 11 (77). - С. 127.

№ 1673, якою Державній комісії з цінних паперів та фондового ринку доручено підготувати пропозиції щодо удосконалення законодавства стосовно зазначеної проблеми із питань організації та ведення ефективної боротьби з рейдерством.

На нашу думку, дійсно жодна рейдерська схема не може бути реалізована без задіяння корупційних важелів, оскільки легалізація незаконного за своєю суттю захоплення через ухвали та рішення судів, залучення правоохоронних органів для подолання опору учасників (акціонерів) або власників вимагає особливої мотивації, яку забезпечує саме корупція.

Для якісного дослідження зазначеної проблематики потрібно зупинитися на визначенні таких основних понять як "рейдерство" та "корупція".

Відповідно до ст. 1 Закону України "Про боротьбу з корупцією" під корупцією розуміється діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг¹.

В зазначеному законі корупцію поділяють на:

- корупційні діяння (ст. 1);
- спеціальні обмеження щодо державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямовані на попередження корупції (ст. 5);
- порушення вимог фінансового контролю (ст. 6);
- порушення стосовно невжиття керівниками заходів щодо боротьби з корупцією (ст. 10);
- порушення щодо умисного невиконання своїх обов'язків по боротьбі з корупцією (ст. 11).

В вітчизняній юриспруденції законодавчо закріпленого визначення поняття "рейдерство" не існує, хоча нам відомі деякі

¹ Закон України "Про боротьбу з корупцією" // Вісник ВРУ. - 1995. - № 8. - С. 24.

спроби все ж таки його закріпити. Так, в законопроекті № 3330 від 13.03.2007 року "Про внесення змін та доповнень до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за захоплення підприємств (рейдерство)" рейдерство трактується як замовлення та (або) організація нападу на підприємство, установу, організацію, з метою його захоплення, вчинене організованою групою¹. До речі, зазначений законопроект був повернутий на доопрацювання.

Слідчий слідчого управління Міністерства внутрішніх справ України С. Москаленко вважає, що рейдерство можна визначити як інструмент захвату, який включає в себе комплекс юридичних, психологічних, економічних, військово-спортивних методик та технологій².

В засобах масової інформації наводяться ряд визначень цього терміну посадовими особами правоохоронних органів України. Міністр внутрішніх справ України В. Цушко зазначає, що рейдерство – це силове захоплення спірних підприємств, у тому числі на виконання відповідних судових рішень на користь тих чи інших власників³. В.о. голови Служби Безпеки України О. Наливайченко розглядає рейдерство як протиправне захоплення акціонерних товариств (в тому числі з державною часткою власності) сторонніми комерційними структурами через міноритарних акціонерів, котрі діють на їх користь⁴. З точки зору слідчих органів прокуратури, рейдерство – це злочинна діяльність організованих злочинних угруповань із при-

¹ Законопроект № 3330 від 13.03.2007 р. "Про внесення змін та доповнень до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за захоплення підприємств (рейдерство)" <http://www.rada.gov.ua>

² Москаленко С. Рейдерство: загальна характеристика, окреслення проблеми та шляхи боротьби// Практика. – 2007. – № 3 (57). – С. 117.

³ Міністр внутрішніх справ Василь Цушко взявся за проблему рейдерства. Прес-служба МВС України, <http://www.kmu.gov.ua/control/publish>

⁴ Служба безпеки України запобігла рейдерському замаху на "Укррічфлот". Прес-служба СБУ, <http://www.kmu.gov.ua/control/publish>

власнення чужого майна шляхом шахрайства, із використанням неправосудних судових рішень за співучасті корумпованих чиновників¹.

З аналізу вищезазначених поглядів, виникає питання розмежування та порівняння таких понять як "рейдерство", "недружнє (вороже) поглинання" та "незаконне захоплення підприємства". На нашу думку, найбільш коректним є визначення поняття "рейдерство" російським вченим О.А. Полушкіним, який трактує його як протиправний перерозподіл власності, тобто як незаконний процес². Хоча при цьому, останній зазначає, що рейдерство має як законні форми, так і незаконні, тобто суперечить сам собі. Ми вважаємо, що рейдерство, саме для України – це завжди складний і високоінтелектуальний, найчастіше злочинний бізнес, як, наприклад, зазначають фахівці з цієї галузі О.Г. Кальман та А.М. Погорелький³. Крім того, в своїх роботах зазначені вчені застосовують такий термін як "кримінальне рейдерство", котре завжди пов'язане з захопленням активів підприємства та використанням лише незаконних методів. На нашу думку, така трактовка є більш коректною, саме для вітчизняного правового поля, адже рейдерство має і законні форми, без використання протиправних заходів. Отже виходить, що "рейдерство" має як кримінальний аспект, так і законний, тобто як "незаконне захоплення підприємства", так і "недружнє (вороже) поглинання". Таким чином, на нашу думку, доречно надати наступне визначення рейдерства, котре б в повній мірі відобразило всі сторони цього явища. Отже, рейдерство – це незаконне захоплення підприємства з метою заволодіння його активами та з використанням незаконних методів і засобів (кримінальне рейдерство) або недружнє чи вороже по-

¹ Судебная система Украины и её роль в рейдерских захватах <http://corporativ.info/experts>

² Полушкин О.А. Рейдерство: пути решения актуальных проблем// Закон и право. - 2008. - № 2. - С. 63.

³ Кальман О.Г., Погорелький М.А. Рейдерство: причины та заходи протидії // Вісник прокуратури. - 2008. - № 2. - С. 24.

глинання підприємства з використанням законних (правових) засобів з тією ж метою. Дане визначення охоплює всі форми та види рейдерства, так зване "біле", "сіре" та "чорне" рейдерство.

Таким чином, надане нами визначення поняття "рейдерство" вказує на те, що терміни "недружнє (вороже) поглинання" та "незаконне захоплення підприємства" входять до структури досліджуваного явища (рейдерства в цілому). Крім того, щоб запобігти в подальшому розбіжностям щодо класифікації та трактування поняття "рейдерство", ми пропонуємо розділити рейдерство на дві основні форми, а саме: "кримінальне (протиправне) рейдерство або незаконне захоплення підприємства" та "недружнє (вороже) поглинання". Зазначена спроба визначення терміну є лише попередньою, тому формулюючи її, ми не наполягаємо на тому, що обраний нами шлях є стовідсотково правильним, точним і єдиним. Нами здійснена лише спроба надати більш-менш чітке трактування рейдерства як кримінального або правового явища.

З нашої трактовки, кримінальне рейдерство завжди пов'язане з використанням незаконних методів, одним з яких виступає саме корупція. До речі, цікавий той факт, що рейдерство в Україні забезпечується саме завдяки наявності корупційних зв'язків в органах судової гілки влади. Адже, без відповідного судового рішення рейдер не має жодних "легітимних" засобів здійснити фізичне захоплення підприємства.

Цікаву інформацію надає управління економічної безпеки м. Москви МВС РФ. В 2006 році існував наступний рейдерський прейскурант: довідки з Москомреєстрації коштували до 1500 у.о., відомості з податкової інспекції коштували близько 1200 у.о., зміни в реєстрі акціонерів – від 1000 до 100 000 у.о., так званий "західний лист", тобто забезпечувальні заходи – від 35 000 до 50 000 у.о.¹. Сьогодні ці суми потрібно збільшувати на 15-20%, адже корупція теж "піддається" інфляційним механізмам. В мо-

¹ Полушкин О.А. Рейдерство: пути решения актуальных проблем // Закон и право. – 2008. – № 2. – С. 63.

сковському арбітражному суді першої інстанції в рейтингу "непідкупності" перше місце займають судді, котрі приймають "потрібні" рішення за 30 - 40 тис. у.о., в той же час, більшість колег задовольняється сумою в 10 - 20 тис. у.о.. Як стверджують спеціалісти-рейдери "якщо в загарбників прорахований бюджет, то жодні знайомства, зв'язки та заслуги не допоможуть компанії витримати рейдерські атаки". Загальна вартість витрат на організацію та проведення рейдерської атаки складає приблизно 300 000 у.о., хоча в залежності від розміру об'єкта рейдерської атаки сума може коліватися в той чи інший бік¹.

Таким чином, фахівці та вчені не заперечують факт існування корупції та її сприяння розвитку і поширенню різноманітним соціально-негативним явищам. Так, завдяки їй, тобто "корозії влади" на вітчизняному просторі з'явилося і досить вдало розвинулося таке явище як кримінальне рейдерство. Збитки, котрі отримує наша держава від рейдерських атак колосальні. Як заявила голова парламентського Комітету з питань промислової і регуляторної політики та підприємництва Н. Королевська: "Якщо цю ракову пухлину не знищити, вона знищить економіку держави. Тому зараз потрібно негайно вживати відповідні заходи на боротьбу перш за все з корупцією в органах судової гілки влади"².

В повному обсязі висвітлити та розкрити проблему корупції як основної умови поширення рейдерства в зазначеній роботі нам об'єктивно не вдасться, але певні вищезазначені спроби, на нашу думку, можливо дадуть додатковий повшток для майбутніх дискусій з метою вирішення даної проблематики. Адже, на жаль, в чинному законодавстві на сьогодні існує ряд прогалин та проблем, котрі дають змогу поширюватися та розвиватися рейдерству саме в Україні, що реально загрожує як

¹ Полушкин О.А. Рейдерство: пути решения актуальных проблем // Закон и право. - 2008. - № 2. - С. 63.

² Королевская считает, что рейдерство в Украине приобрело новые формы. Прес-служба телеканала "РАДА". - <http://www.rada.gov.ua>

окремим фізичним та юридичним особам, так і економічній безпеці держави в цілому.

Я.В. Петруненко

здобувач кафедри господарського права і процесу
(Одеська національна юридична академія)

ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ПОПЕРЕДЖЕННЯ КОРУПЦІЇ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Сучасна державна служба виконує різноманітні функції. Сьогодні громадськість очікує від уряду і місцевої влади, а також інших державних органів широкого обсягу послуг, наприклад, хороших доріг, широкоохоплюючого газопостачання, водопостачання та водовідведення, нових шкіл, якісного медичного обслуговування, безпеки тощо.

Задоволення цих потреб – головне завдання державного управління і залучених до цього процесу державних службовців. Закупівля товарів, робіт і послуг становить чималу частину цього завдання. Все, що закуповується, оплачується державними грошми, і громадськість вправі очікувати від державного управління і державних службовців найбільш ефективного використання державних коштів.

Стан державного сектора залежить від довіри до нього широкої громадськості. Однією з основних цілей державної служби є створення, зміцнення і підтримання цієї довіри.

Корупція в системі державних закупівель – явище, на жаль, не нове. Боротьби з корупцією взагалі і в системі державних закупівель зокрема присвячено чимало досліджень. Вагомий внесок в наукову розробку цієї проблеми внесли О.О. Костусев, К.В. Кузнецов, Н.М. Обушко, В.В. Смиричинський, Н.Б. Ткаченко, А.О. Храмкін, А.Ю. Цариковський, О.П. Шатковський та багато інших вчених. Результати їх досліджень

втілені в численних публікаціях, де започатковано розв'язання даної проблеми в загальному вигляді і на які спирається автор при формуванні власних наукових висновків.

Автор роботи ставить перед собою завдання з'ясувати, чи можливе подолання корупції в системі державних закупівель в сучасних умовах побудови в Україні ринкової економіки, а також спробує запропонувати конкретні практичні засоби і методи подолання цього злочинного явища та господарсько-правові шляхи розв'язання невирішених раніше частин цієї загальної проблеми української держави і суспільства.

Всі негативи взаємовідносин держави і господарюючих суб'єктів стають дуже помітними, коли мова йде про державне замовлення та державні закупівлі. Навіть у розвинутих країнах корпорації втрачають залишки цивілізованості у боротьбі за частку "державного пирога". Неупереджена статистика свідчить, що навколо державних замовлень здійснюється близько 40% всіх корупційних діянь у Сполучених Штатах Америки, Західній Європі, Японії і в країнах Азії, що швидко розвиваються¹.

Корупція в системі державних закупівель призводить до колосальних втрат у будь-якій країні, при чому втрати ці не тільки фінансові. Збитки держави і суспільства від корупційних діянь у сфері державних закупівель автор пропонує умовно розділити на чотири групи: фінансові втрати, кількісні втрати, якісні втрати та політичні втрати.

Фінансові втрати полягають в укладенні угод на не вигідних для держави і суспільства фінансових умовах. У першу чергу – це завищення цін на продукцію, що закуповується, у порівнянні з поточним ринковим рівнем. Кількісні втрати складають завищення або зниження об'єму постачання мате-

¹ Смиринський В.В. Сучасний стан формування ринку державних закупівель в Україні та його кадрове забезпечення. Тези доповідей IV Міжнародної науково-практичної конференції "Маркетинг та логістика в системі менеджменту". – Львів. – 2002. – 7-9 листопада.

ріалів або надання послуг у порівнянні з необхідною кількістю, придбання товарів і послуг в особистих цілях відповідальних посадових осіб, а не для задоволення державних потреб тощо. Якісні втрати – це укладення договорів з порушенням необхідних технічних умов, таких як постачання товарів, виконання робіт або надання послуг невідповідної якості, погіршення умов гарантійного та післягарантійного обслуговування, недостатні вимоги по контролю якості виконуваних робіт або надаваних послуг тощо. Політичні втрати вбачаються у погіршенні інвестиційного клімату в країні, у втраті довіри з боку громадян до державних структур і держави в цілому, у послабленні економічної і фінансової систем країни, порушенні принципів вільної конкуренції.

Відповідно до положень Закону України "Про боротьбу з корупцією" від 05 жовтня 1995 року № 356/95-ВР з подальшими змінами та доповненнями¹, під корупцією розуміється діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг.

Корупція в контексті державної закупівлі, по суті, полягає у шахрайстві осіб, які займаються закупівельним процесом. Це призводить до економічних збитків, що завдаються державі учасниками процесу закупівель. Зазвичай, існує певна форма таємної змови між покупцем і продавцем. Відповідальні особи замовника вимагають або змушені "користуватись послугами" учасників торгів для прийняття рішень про присудження контрактів на їх користь. Це – засіб протизаконного впливу на прийняття рішень і виконавчі процеси. Ці процеси за характером можуть бути правові, управлінські та економічні.

В Україні необхідно забезпечити дотримання законодав-

¹ Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05.10.1995 р. № 356/95-ВР зі змінами та доповненнями // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 266.

ства та державних інтересів всіма учасниками при виконанні повноважень і наданні державних послуг, включаючи державні закупівлі. Адже крім деморалізуючих наслідків, корупція у сфері державних закупівель призводить до надмірних витрат, неефективності і викривлення конкурентного середовища, суттєво впливаючи на основні функції держави і суспільства, в тому числі – на економічний розвиток. По суті, це питання не лише господарського права, а і морально-етичних цінностей, що визначаються історією і традиціями громадського об'єднання. Будь-які невідповідні прояви впливу на процес державних закупівель, на думку автора, слід рішуче і суворо засуджувати.

До конкретних видів порушень можна віднести наступне:

- створення такого складу учасників, який дає можливість уникати застосування процедур торгів поза певними обмеженнями і, натомість, використовувати більш спрощені процедури, включаючи пряме укладання договорів або закупівлю в одного виконавця;

- розробка технічних умов або технічних завдань з метою сприяння продажу певного продукту чи послуги або недопущення до участі у торгах потенційних учасників;

- висунення таких критеріїв оцінки тендерних (цінових) пропозицій, що абсолютно не відповідають вимогам фактичної закупівлі і безсумнівно є дискримінаційними щодо певних постачальників;

- зловживання процедурами "закритих" тендерів, як наприклад, торги з обмеженою участю, запит цінових пропозицій (котирувань) або закупівлею у одного виконавця;

- розробка заходів щодо укладення контрактів з очевидним наміром сприяння певному постачальнику;

- прийняття до розгляду від учасників торгів недостовірної інформації чи тендерної (цінової) пропозиції, підготовленої з порушенням встановлених вимог;

- маніпулювання процесом прийняття рішень в межах роботи тендерного комітету.

Боротьба з корупцією в системі закупівель як в державно-

му, так і в приватному секторах економіки неможлива без комплексного підходу до вирішення цієї складної проблеми. Міжнародною практикою опрацьовано чотири основних підходи, які на практиці підтвердили свою дієвість: психологічні методи, технічні методи, регламентація процесів, репресивні засоби¹. Відмітимо, що регламентація процесів знаходиться саме у сфері господарського права.

Психологічні методи дозволяють впливати на саму першопричину корупції – прагнення найманих працівників до незаконного збагачення за рахунок роботодавця, а в даному випадку – за рахунок держави, тобто за рахунок усіх громадян.

Технічні методи виключають або значно зменшують вірогідність змови представників закупівельних підрозділів і продавців, усуваючи можливість особистих контактів між учасниками угоди або підвищуючи ризик корупціонера бути викритим.

Господарсько-правові регламентні (процедурні) методи направлені на здійснення всіх закупівель у повній відповідності з формалізованими внутрішніми правилами і процедурами, які знижують ризик виникнення корупції. В даному випадку комплекс засобів протидії корупції здійснюється у двох напрямках:

1. Створення ефективної системи правил, які будуть детально регламентувати потенційні корупційно небезпечні етапи процедури державних закупівель.

Звернемось до міжнародного досвіду. Наприклад, в Російській Федерації діє Федеральний закон "Про розміщення замовлень на постачання товарів, виконання робіт, надання послуг для державних і муніципальних потреб" від 25 липня

¹ Хражкин А.А. Коррупционная устойчивость государственных заказчиков // Сборник докладов II Всероссийской практической конференции-семинара "Государственные и муниципальные закупки-2007". – М.: Юриспруденция, 2007. – С. 145.

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО ПРОТИДІЮ ВІДМИВАННЮ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ І КОРУПЦІЇ
(Донбаські правові читання)

2005 року № 94-ФЗ¹, який досить детально регламентує весь процес розміщення державного і муніципального замовлення. При всіх незаперечних антикорупційних позитивах означеного закону, в ньому також містяться окремі етапи і елементи процедури державних закупівель, які недостатньо чітко прописані, мають юридично неоднозначне тлумачення або мають на увазі прийняття суб'єктивних рішень. Ці прогалини закону дозволяють недобросовісним посадовим особам робити спроби отримання незаконного доходу. До моменту усунення таких неоднозначних прогалин законодавства можуть бути використані внутрішні регламенти (інструкції). Цей досвід російської системи державних закупівель може бути повністю впроваджений в Україні, особливо на даному етапі, коли законодавство державозакупівельної галузі формується майже заново.

2. Створення чітких механізмів контролю за точним дотриманням цих правил. В самій системі правил, які знижують ризик виникнення корупції, з самого початку повинні бути закладені контрольні заходи (в тому числі, узгодження з підрозділами, не залученими до процедурної частини здійснення закупівлі), які дозволять проводити незалежний поточний контроль і аналіз, а також подальший аудит процедур державних закупівель.

Що стосується репресивних заходів, то вони направлені на створення умов "невигідних" корупційних діянь співробітників, відповідальних за проведення процедур державних закупівель. Основні принципи, які лежать в основі законодавства України про корупцію, по суті передбачають, що будь-який державний або приватний службовець або його представник несе кримінальну відповідальність як за пропонування (дачу),

¹ О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный Закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ // www.procurement.e-management.ru

так і отримання хабара. За Кримінальним кодексом України¹, хабарництво визначається як надання, обіцяння або пропонування будь-якого хабара або незаслуженої винагороди, а отримання хабара – як прийняття або вимагання будь-якого хабара або обіцяння його прийняття/вимагання. Будь-яка така винагорода, що дається або береться з наміром зашкодити виконанню законних обов'язків стороною, яка бере хабар, вважається кримінальним злочином.

Стаття 7 останньої редакції Закону України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" від 22 лютого 2000 року № 1490-III², який втратив свою чинність більш як рік тому, передбачала чітке визначення протизаконних дій з боку постачальників і заходів, які необхідно було вживати у разі настання таких дій. Також стаття 38 зазначеного Закону³ передбачала настання адміністративної відповідальності за порушення законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти.

Законом України "Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за порушення законодавства про бюджетну систему України" від 15 листопада 2001 року № 2787-III⁴ Кодекс України про адміністративні правопорушення⁵ доповнено статтею 164/12, якою передбачено накладення штрафу на по-

¹ Кримінальний кодекс України від 05 квітня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131; www.zakon.rada.gov.ua, документ 2341-14.

² Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти: Закон України від 22.02.2000 р. № 1490-III зі змінами та доповненнями // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 20. – Ст. 148 (втратив чинність).

³ Там само.

⁴ Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за порушення законодавства про бюджетну систему України: Закон України від 15.11.2001 р. № 2787-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 6. – Ст. 45; www.zakon.rada.gov.ua, документ 2787-14.

⁵ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО ПРОТИДІЮ ВІДМИВАННЮ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ І КОРУПЦІЇ
(Донбаські правові читання)

садових осіб, винних у використанні бюджетних коштів у супереч їх цільовому призначенню або недотриманні порядку проведення операцій з бюджетними коштами. Також з 2005 року Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України" від 18 листопада 2004 року № 2188-IV¹ внесені зміни до цього ж Кодексу² в частині доповнення його статтею 164/14 "Порушення законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти", якою теж передбачене накладання штрафу на посадових осіб, але вже за конкретні протиправні дії під час проведення процедур державних закупівель, а саме: здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти без застосування визначених законом процедур; застосування процедур закупівлі з порушенням законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти, в тому числі оформлення тендерної документації з порушенням законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти, оцінка тендерних пропозицій не за критеріями та методикою оцінки для визначення найкращої тендерної пропозиції, що міститься у тендерній документації, укладення з учасником, що став переможцем торгів, договору про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти за цінами і обсягами, які не відповідають вимогам тендерної документації; не оприлюднення інформації щодо закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти відповідно до вимог законодавства, недотримання умов захисту вітчизняного ринку; неподання в установленому порядку звіту про результати здійснення процедури закупівлі товарів, робіт і послуг, відображення недостовірних відомостей у звіті про результати здійснення зазначеної процедури; не прохо-

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 18.11.2004 р. № 2188-IV // Відомості Верховної Ради України. - 2005. - № 5. - Ст. 110; www.zakon.rada.gov.ua, документ 2188-15.

² Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. - 1984. - Додаток до № 51. - Ст. 1122.

дження навчання чи підвищення кваліфікації з питань організації та здійснення процедур закупівель відповідно до вимог закону; ненадання інформації, документів та матеріалів у випадках, передбачених законом.

Тимчасове положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти, затверджене постановою Кабінету Міністрів України "Про здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти" від 28 березня 2008 року № 274¹, яке на сьогоднішній день втратило свою силу, передбачало настання адміністративної чи кримінальної відповідальності замовників та учасників за порушення вимог самого положення та інших нормативно-правових актів, розроблених на його виконання. Настання таких самих видів відповідальності за порушення тендерного законодавства суб'єктами державо-закупівельного процесу передбачено й останньою редакцією нового Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2008 року № 921 (у редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 19 листопада 2008 року № 1017)².

Разом з тим, порушення при проведенні процедур державних закупівель можуть зумовити настання кримінальної відповідальності згідно з положеннями чинного Кримінального кодексу України³, насамперед, у разі нецільового використання бюджетних коштів (стаття 210) та вчинення злочинів у сфе-

¹ Про здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.03.2008 р. № 274 // Офіційний вісник України. - 2008. - № 25. - Ст. 793; www.zakon.rada.gov.ua, документ 274-2008-п (втратив чинність).

² Про затвердження положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2008 р. № 921 (у редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 19.11.2008 р. № 1017) // Офіційний вісник України. - 2008. - № 80. - Ст. 2692.

³ Кримінальний кодекс України від 05 квітня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. - 2001. - № 25-26. - Ст. 131; www.zakon.rada.gov.ua, документ 2341-14.

рі службової діяльності (розділ 17).

Розпорядник державних коштів, який має намір порушити закон, має у своєму розпорядженні кілька можливостей, завдяки яким він може маніпулювати процесом у бажаному для нього напрямку. Слід також зауважити, що такі дії необов'язково пов'язані із злочинними уміслами. Як правило, це просто можуть бути непрофесійні дії покупця, коли він без будь-якої користі або переваг для себе бажає діяти упереджено, наприклад, для сприяння місцевим або вітчизняним учасникам торгів¹.

Таким чином, як висновок слід зазначити наступне. У міжнародному масштабі визначено, що боротьба з корупцією й удосконалення фінансової підзвітності є важливою складовою будь-якого відповідального керівництва, адже корупція у найгіршому випадку може підірвати всю систему економічного і політичного життя в країні. В усьому світі реалізуються численні урядові та неурядові програми боротьби з корупцією, в тому числі і у сфері державних закупівель, але успіхи поки що досить спірні. Як свідчить міжнародний досвід, повністю усунути корупцію у сфері державних закупівель поки що не вдалося в жодній країні світу, але це зовсім не означає безнадійність і неефективність засобів по зниженню її рівня. Необхідно відмітити, що застосування кожного з чотирьох методів протидії корупції на практиці обмежується специфікою методу і вимагає залучення додаткових державних ресурсів.

Ефективність застосування психологічних методів обумовлена наступними факторами:

- кваліфікацією спеціалістів, яких залучатимуть для виконання робіт у даному напрямку, а саме: проведення глибоких інтерв'ю, етико-психологічного тестування кандида-

¹ Правові та практичні аспекти державних закупівель в Україні: Метод. посіб. / Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції, Науково-дослідний економічний інститут Мінекономіки України, Шведський інститут громадського управління. - К., 2002. - С. 64.

тів, збір і аналіз особистої інформації про кандидатів і співробітників, в деяких випадках-навіть застосування спеціальної техніки ("детектори брехні", контроль листування та переговорів тощо);

- суб'єктивізмом оцінки і висновків: провідну роль для оцінки конкретної ситуації або працівника, розробки відповідних шляхів або засобів впливу має висновок експерта з певної галузі. Тому не виключається вірогідність помилок (в тому числі, умисних);

- неприйняттям співробітниками закупівельних підрозділів (в тому числі, лояльними) деяких методів з причини того, що їх використання може межувати з порушенням особистих прав.

Застосування технічних методів обмежується властивостями товарів або послуг, що закуповуються, і поширенням технічних засобів серед потенційних продавців. Ці методи, напевно, будуть ефективними і мають право на застосування по відношенню до так званих "біржових" товарів і послуг, характеристики яких стандартизовані і легко піддаються вимірюванню. До таких відносяться, наприклад, нафтопродукти, вугілля, зерно, метали тощо. І навпаки, ці методи практично не можуть бути застосовані для товарів і послуг з унікальними властивостями і невимірюваними характеристиками, тому що в такому випадку вимагається пряма взаємодія споживача і продавця для уточнення характеристик або параметрів технічних умов. В якості прикладів можна привести консультаційні або дослідницькі роботи, послуги з проектування.

Як уявляється, ефективність застосування господарсько-правових регламентних методів може гарантувати лише їх тотальне й неухильне виконання. Саме таким чином це тісно пов'язується з ефективністю механізмів контролю над дотриманням встановлених правил і процедур. Що ж стосується дієвості і результативності репресивних заходів, то вона буде незначною при відсутності механізму "невідворотності покаран-

ня".

Таким чином, дійти відчутних результативних показників зниження корупції дозволяє лише застосування комплексного підходу, тобто збалансованого використання усіх методів протидії на всіх етапах процесу державних закупівель. Обмежуючись окремими галузями впливу або методами, можна отримати лише короточасний ефект, однак через деякий проміжок часу структура і механізм вивільнення незаконного доходу зміняться, перемістившись в галузі, що не покриті інструментами контролю та протидії. В результаті сумарні корупційні втрати повернуться до попередніх розмірів або навіть перевищать їх.

Д.М. Полонський

викладач кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності
*(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)*

СПЕЦІАЛЬНІ ОБМЕЖЕННЯ ЩОДО ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ, СПРЯМОВАНІ НА ПОПЕРЕДЖЕННЯ КОРУПЦІЇ: ПРОБЛЕМИ ВПРОВАДЖЕННЯ У МІЛЦЕЙСЬКУ ДІЯЛЬНІСТЬ

Правовий порядок у суспільстві складається з множини складових, але особливе місце серед чинників, що впливають на його стан, займає захищеність особи від свавілля державної адміністрації, необґрунтованого державного примусу. Через це слушним є погляд В.К. Колпакова та О.В. Кузьменко на визначення проблеми подолання корупції, як однієї з найсерйозніших для України. Нерозв'язання цієї проблеми, вважають вчені, негативно впливає і на здійснення внутрішньої політики держави, і на міжнародне становище та політичний імідж

України у світі¹.

Висвітлюючи проблеми подолання корупції, науковці здебільшого характеризують вказане соціальне явище як складне і багатоаспектне, акцентуючи, що воно може розглядатися крізь призму економічних, політичних, правових, моральних, соціально-психологічних та інших аспектів². При цьому вважається, що у правовому відношенні корупція становить сукупність різних за характером та ступенем суспільної небезпеки, але єдиних за своєю суттю корупційних правопорушень, а також порушень етики поведінки посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, пов'язаних з вчиненням цих правопорушень³.

Зазначимо, що у протидії корупції досить важливу роль відіграє адміністративне законодавство України, про що свідчить спрямованість Закону України "Про боротьбу з корупцією" на широке застосування адміністративної відповідальності за корупційні діяння та інші діяння, що пов'язані з корупцією.

Разом з тим, на думку окремих дослідників, важливим елементом формування девіантної поведінки державних службовців є нерозвиненість форм правового регулювання, недосконалість законодавства, відсутність чіткості викладення окремих правових норм, їх доцільність та невідповідність сучасним умовам життя⁴. Слушною є думка й про те, що шкідливість штучно створених адміністративно-правових бар'єрів

¹ Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративні правопорушення в системі корупційних деліктів // Боротьба з корупцією та організованою злочинністю. - 2002. - № 5. - С. 13.

² Мельник М.І., Редька А.І., Хавронюк М.І. Науков-практичний коментар Закону України "Про боротьбу з корупцією" / За ред. М.І. Мельника. - К.: Атика. - 2003. - С. 6.

³ Концепція боротьби з корупцією на 1998-2005 роки. Затверджена Указом Президента України від 24 квітня 1998 р. № 367.

⁴ Петровский А.В. Административные нормативно-правовые акты как условия коррупции в Российской Федерации // Российский криминологический взгляд. - 2005. - № 1. - С. 101.

пояснює високу кількість порушень законодавства з боку державних службовців та відповідно скарг громадян на їх дії¹.

Тобто з одного боку адміністративне законодавство виступає інструментом протидії корупції, а з іншого недосконалість окремих нормативно-правових актів, численні штучні адміністративні бар'єри та інше, перетворює вказане законодавство з механізму протидії на впливовий чинник розповсюдження корупції серед державних службовців.

Грунтуючись на цих теоретичних позиціях, намагатимемося розглянути проблеми протидії корупції в Україні, пов'язані з недосконалістю адміністративно-правового законодавства, та запропонувати конкретні пропозиції щодо їх вирішення.

Розглянемо зміст ст. 5 "Спеціальні обмеження щодо державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямовані на попередження корупції" Закону України "Про боротьбу з корупцією", яка встановлює пряму заборону державним службовцям щодо:

- здійснення підприємницької діяльності безпосередньо чи через посередників або підставних осіб;
- сприяння фізичним та юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності;
- входження самостійно чи через представника або підставних осіб до складу правління чи інших виконавчих органів підприємств, кредитно фінансових установ, господарських товариств тощо, організацій, спілок, об'єднань, кооперативів, що здійснюють підприємницьку діяльність;
- на виконання роботи на умовах сумісництва (окрім наукової, викладацької, творчої діяльності та медичної практики).

Виходячи з її норм, законом у відповідності до ст. 42 Кон-

¹ Петровский А.В. Административные нормативно-правовые акты как условия коррупции в Российской Федерации // Российский криминологический взгляд. - 2005. - № 1. - С. 103.

ституції України суттєво обмежені економічні та трудові права державних службовців. Адже внаслідок встановлених спеціальних обмежень, здійснення державними службовцями у будь-якому вигляді підприємницької, а також трудової діяльності за сумісництвом, за виключенням декількох її видів, визнається корупційним правопорушенням.

Як вважають автори науково-практичного коментарю Закону України "Про боротьбу з корупцією", названі обмеження переважно обумовлені суспільними інтересами, ставлять за мету попередження зловживань службовим становищем з боку державних службовців, а тому мають переважно профілактичний характер. Вони спрямовані на запобігання корупції, конфлікту інтересів державних та особистих (приватних), а відповідальність за їх порушення виступає запобіжним заходом щодо більш небезпечних корупційних проявів, передусім корупційних злочинів¹.

Однак, в той же час, вчені погоджуються з тим, що за порушення спеціальних обмежень держаний службовець може бути притягнений одразу до декількох видів юридичної відповідальності, зокрема адміністративної, дисциплінарної, матеріальної й навіть конституційної².

Погоджуючись з необхідністю введення певних обмежень, ми вважаємо, що держава, суттєво обмежуючи можливості державних службовців самостійно забезпечити собі належний рівень життя, тим самим повинна брати на себе турботу щодо підтримання цього рівня. Проте, як слушно наводить приклад щодо міліцейської служби А.Т. Комзюк, реальний стан речей, м'яко кажучи не відповідає бажаному. На його думку, і ми з нею цілком згодні, рівень грошового утримання працівників

¹ Мельник М.І., Редька А.І., Хавронюк М.І. Науков-практичний коментар Закону України "Про боротьбу з корупцією" /За ред. М.І. Мельника. - К.: Атика, 2003. - С. 74.

² Там само. - С. 75.

міліції, важко назвати таким, який забезпечував би достатній життєвий рівень для самого працівника міліції та членів його родини, який включатиме відповідно до ст. 48 Конституції України достатнє харчування, одяг, житло¹.

До того ж, як свідчить практика досить часто працівникам міліції не надаються компенсації передбачені трудовим законодавством. Маються на увазі, зокрема, оплата праці в надурочні та святкові дні, відшкодування витрат на використання власного транспорту для виконання службових завдань, надання необхідних матеріалів для здійснення вказаних завдань (наприклад канцелярських виробів) тощо. Ще однією з наявних соціальних проблем є виконання задекларованих у ст. 22 Закону України "Про міліцію" пільг у житлово-комунальній сфері, санаторно-курортного забезпечення, оплати проїзду до місця проведення відпустки та навіть до місця несення служби. Досить часто трапляються випадки невчасної видачі форменого одягу, а грошова компенсація за його неодержання здебільшого не виплачується².

Тобто, позбавивши працівників міліції права здійснювати підприємницьку діяльність та роботу за сумісництвом, держава зі свого боку не виконує обов'язку щодо належного матеріального забезпечення працівників міліції, тим самим штовхаючи їх на вчинення корупційних діянь у вигляді порушень спеціальних обмежень. В той же час, винний працівник міліції у разі порушення зазначених обмежень буде притягнений поряд з адміністративною до дисциплінарної та навіть матеріальної відповідальності.

Це відбудеться внаслідок того, що відповідні заборони мі-

¹ Комзюк А.Т. Деякі проблеми реалізації прав людини і громадянина в державно-службових відносинах (на прикладі органів внутрішніх справ) // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. - Сімферополь, 2005. - Спеціальний випуск: у 2 ч. - Ч. 1 - С. 98.

² Там само. - С. 99.

стяться у нормах ст. 18 Закону України "Про міліцію" та Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ Української РСР, що затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 1991 року № 114. Дисциплінарна відповідальність за порушення вказаних заборон, передбачена Законом України "Про дисциплінарний статут ОВС".

Вид та розмір дисциплінарного стягнення залежатиме від багатьох обставин, що характеризують вчинене правопорушення, включаючи найсуворіше покарання - звільнення. У свою чергу, матеріальна відповідальність реалізується шляхом тимчасового позбавлення права працівника міліції на премії та інші додаткові виплати грошового забезпечення, на період накладення на винного працівника міліції дисциплінарного стягнення.

Отже, за відсутності належного соціального забезпечення працівників міліції такі спеціальні обмеження як заборона займатися будь-якими видами підприємницької діяльності та роботою за сумісництвом, окрім визначених у законів видів робіт, є занадто жорсткими та неоправданими.

Для вирішення цієї проблеми, на наш погляд є доцільним переглянути підхід до визначення обмежень щодо державних службовців. Як вказує А.В. Губанов, в більшості розвинених зарубіжних країн є загальновизнаним принцип поліцейської діяльності, коли посадовець повинен присвятити себе виключно публічній службі, яка не може суміщатися ні з якою іншою працею, пов'язаною з отриманням доходів. Але в той же час, вчений вказує на можливі виключення з цього правила, існуючі наприклад в США, де поліцейські можуть бути власниками акцій, співвласниками чи компаньйонами підприємств чи фірм, але лише в тих випадках, коли це не шкодить

інтересам служби¹.

Тому з одного боку, ми вважаємо, що повністю виключити такий засіб протидії корупції як спеціальні обмеження є не доцільним кроком. А з іншого, що за умов, коли зайняття підприємницькою чи трудовою діяльністю з боку державного службовця не творитиме конфлікту публічних та приватних інтересів, обмеження на здійснення такого виду діяльності має бути зняте, з одночасним обов'язком декларування державними службовцями отриманих доходів.

На нашу думку, названий підхід повністю б узгоджувався з встановленими міжнародними стандартами протидії корупції. Зокрема ч. 5 ст. 8 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року в якій декларується, що держава - учасник повинна прагнути у відповідності з принципами свого внутрішнього законодавства встановлювати засоби та системи, що зобов'язують публічних осіб представляти відповідним органам декларації, серед іншого про позаслужбову діяльність, інвестиції, активи та про суттєві дари чи вигоди, у зв'язку з якими може виникнути колізія інтересів по відношенню до функцій в якості публічних посадових осіб.

Стосовно діяльності міліції, на наш погляд, є доцільним зняття обмеження з інспекторів патрульної служби МВС України щодо здійснення ними у вільний від служби час діяльності (догвірної чи за сумісництвом), пов'язаної з охороною різноманітних об'єктів будь-яких форм власності (складів, територій підприємств, закладів організацій, стадіонів т.п.), що розташовані на маршрутах несення служби нарядами патрульної служби чи наближені до них.

Так, відомчими нормативно-правовими актами МВС надано право окремим батальйонам, полкам та навіть ротам ПС

¹ Губанов А.В. Полиция зарубежных стран. Организационно-правовые основы. Стратегия и тактика деятельности. - М.: МАЭП, 1999. - С. 146-147.

МВС України, що мають статус юридичних осіб, займатися вказаним видом діяльності на договірній платній основі, адже мета цієї діяльності – охорона власності від злочинних зазіхань та забезпечення правопорядку. Тому, на нашу думку, її здійснення з боку окремих інспекторів ПС МВС України не матиме конфлікту публічних та приватних інтересів.

Більш того вважаємо, що зняття такого обмеження дозволить покращити не тільки матеріальне становище міліціонерів, а й підвищить якість забезпечення правопорядку на маршрутах патрулювання та/або на прилеглий до них території, щільність перекриття вказаних маршрутів. Адже, виконуючи договірні зобов'язання на охоронюваних об'єктах, інспектори ПС, як фахівці - правоохоронці, будуть ефективно реагувати на усі ускладнення оперативної обстановки, своєчасно приймати вірні рішення щодо попередження злочинних посягань чи їх припинення, тощо.

Механізми зняття обмежень щодо інспекторів ПС на працю за сумісництвом чи заняття підприємницькою діяльністю в сфері охорони об'єктів можуть бути різними. Їх зміст залежатиме від різних обставин (обсягу обмежень що підлягатимуть зняттю, кола осіб відносно яких можливе зняття вказаних обмежень, суб'єктів прийняття рішення щодо зняття обмеження, форм такого рішення, контролю за здійсненням вказаної діяльності та іншого). Тобто вказане питання є на сьогодні дискусійним і потребує свого подальшого доопрацювання.

Зі свого боку, як тимчасову альтернативу, пропонуємо впровадити зняття вказаного обмеження у якості заохочення, для тих інспекторів ПС, які досягають високих результатів у службовій діяльності. Це, на наш погляд, додатково стимулюватиме інспекторів ПС до ефективного несення служби на маршрутах патрулювання та надасть змогу диференціювати працівників за результатами службової діяльності, за умов відсутності у державному бюджеті коштів на виплату премій чи ін-

ших матеріальних заохочень.

Загалом запропонований підхід, по-перше повинен змінити пріоритети адміністративного антикорупційного законодавства з встанови малоефективних адміністративних заборон на створення системи гнучких умов подолання корупції. А по-друге, перенесе акцент антикорупційної діяльності з боротьби проти будь-яких проявів позаслужбових ініціатив з боку державних службовців, на подолання конкретних конфліктів між публічними та приватними інтересами, що можуть бути загрозою розповсюдження корупційних проявів. Адже, як вважають окремі дослідники, головні завдання адміністративного антикорупційного законодавства повинні бути спрямовані саме на розв'язання конфлікту між приватними інтересами державного службовця та його посадовими обов'язками¹.

На завершення треба підкреслити, що схожі проблеми на сьогодні присутні не тільки в діяльності міліції, а й в діяльності інших державних службах та органах. Тому акцентуємо, що у відносинах між державою, яка виступає в інтересах всього суспільства та державними службовцями, які виступають від імені та в інтересах держави, має діяти принцип, що будь-яке суттєве обмеження в реалізації прав і свобод державних службовців, пов'язане з проходженням служби, повинно бути належним чином компенсоване державою, шляхом відшкодування витрат від такого обмеження. Тим самим буде підтверджено, що ідея про загальність прав і свобод людини в Україні суворо дотримується.

¹ Чанов С.Е. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе: новеллы антикоррупционного законодательства // Административное право. - 2009. - №2. - С.19-29.

Н.В. Полякова

старший викладач кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності ОВС
кандидат юридичних наук
(Воронезький інститут МВС Росії)

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ МЕРЫ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ
В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РФ:
АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ
РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Коррупция, ее масштабы, специфика и динамика являются следствием общих политических, социальных и экономических проблем страны. Коррупция всегда увеличивается, когда страна находится в стадии модернизации и обновления. Российская Федерация переживает на данном этапе развития коренную ломку общественных, государственных и экономических устоев. Поэтому не удивительно, что она следует общим закономерностям общественного развития, в том числе и негативным.

Необходимо отметить, что коррупция в органах внутренних дел – одно из проявлений коррупции в государственном аппарате. Данное явление порождается различными социальными факторами и условиями, поэтому, чтобы искоренить коррупцию, необходимо снизить факторы и условия, порождающие ее. Однако, это долговременная задача, ее невозможно осуществить разом.

25 декабря 2008 года был принят федеральный закон "О противодействии коррупции", вступивший в силу 10 января 2009 года, в котором появилось легальное определение коррупции:

а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физичес-

ким лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;

б) совершение деяний, указанных выше, от имени или в интересах юридического лица¹.

Анализ содержания дефиниции "коррупция" показывает, что она может выражаться в двух направлениях:

- нравственно-этические нарушения, которые включают в себя совершение государственным служащим действий, которые отрицательно влияют на состояние общественного мнения о состоянии законности на государственной службе, хотя прямо и не запрещены законом или иным нормативным актом. Например, присутствие на банкетах, устраиваемых организациями, контроль за деятельностью которых входит в компетенцию данного лица; публичное неделовое общение с людьми, имеющими судимость за корыстные преступления;

- собственно коррупционные правонарушения, которые могут выражаться в совершении преступлений, гражданско-правовых проступков, административных и дисциплинарных деликтов.

Следует отметить, что в законодательное определение коррупции не вошли нравственно-этические нарушения.

Одной из важнейших мер по решению проблемы коррупции является совершенствование системы контроля за деятельностью органов внутренних дел.

В этом аспекте интересен опыт США, где созданы такие формы контроля, которые позволили эффективно пресекать

¹ О противодействии коррупции: федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Рос. газета. - 2008. - 30 дек.

полицейскую коррупцию. Одновременно в 80-х годах XX в. были значительно увеличены должностные оклады сотрудников полиции, которые позволяют отнести их к так называемому среднему классу американского общества¹.

Были также введены особые социальные льготы: медицинская страховка, бесплатное высшее образование, льготное кредитование, высокое пенсионное обеспечение. Это сделало службу в полиции крайне привлекательной и породило здоровую конкуренцию на этапе отбора кандидатов на службу. Одновременно были учреждены специальные отделы внутренних расследований, которые достаточно эффективно пресекают попытки злоупотребления служебным положением и выявляют факты полицейской коррупции. Следует сказать, что в нашей стране аналогичные подразделения в системе МВД России были созданы лишь в 1995 году.

Основными направлениями их работы являются:

- совместное планирование и проведение операций по профилактике, выявлению, пресечению и раскрытию преступной деятельности сотрудников, в том числе в организованных формах;

- использование в интересах подразделений собственной безопасности ОВД сил и средств органов безопасности, в том числе возможностей оперативно-технических и оперативно-поисковых служб;

- обмен оперативно-розыскной, оперативно-справочной и иной информацией о готовящихся, совершаемых или совершенных преступлениях сотрудников, а также причастных к ним лиц².

Рассматривая проблему предупреждения и пресечения коррупции в органах внутренних дел, необходимо отметить,

¹ См.: Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: курс лекций/ под ред. И.Б. Кардашовой. - М.: Щит-М, 2004. - С. 181.

² См.: Сторчилова Н.В. Методы противодействия коррупции в ОВД / Н.В. Сторчилова // Российский следователь. - 2007. - № 14. - С. 23-24.

что она имеет различные специфические формы проявления, в связи с чем опасность коррупции в органах внутренних дел проявляется в различных аспектах: политическом, социально-экономическом и правовом.

Изучение практики противодействия коррупции в органах внутренних дел позволяет выделить формы коррупции в рассматриваемой сфере государственной службы:

1. Стабильно сложившиеся коррупционные отношения (участие сотрудников органов внутренних дел в распределении прибыли коммерческих организаций). Периодически передаваемая сумма взятки позволяет нейтрализовать возможную правоохранительную деятельность со стороны, как структурных подразделений органов внутренних дел, так и других правоохранительных и контрольно-надзорных органов.

2. Избирательные коррупционные отношения. Получая систематические взятки, сотрудники милиции не препятствуют противоправной деятельности отдельных лиц или групп, например, торговле в неустановленных местах. Существуют и более опасные формы: непринятие предусмотренных законодательством мер коррумпированными сотрудниками милиции к сбытчикам наркотических средств и психотропных веществ, а также поборы с нищих и бродяг, постоянно попрошайничающих в определенных местах. Коррупционная зависимость побуждает сотрудников милиции оберегать правонарушителей.

3. Получение взяток с лиц, совершивших конкретные преступления или административные правонарушения в процессе привлечения их к соответствующему виду юридической ответственности.

4. Скрытно коррумпированное сотрудничество сотрудников милиции с частно-детективными и охранными структурами, а также получение незаконного вознаграждения за выполнение своих должностных обязанностей от потерпевших, например, за розыск угнанной автомашины и иного имущества.

5. Сбор информации о конкурирующих коммерческих организациях в ходе осуществления оперативно-розыскной деятельности в интересах отдельных физических и юридических лиц.

Коррупция в органах внутренних дел нередко обусловлена теми же причинами, что и в иных органах государственной власти. Среди них – отсутствие в некоторых органах внутренних дел тщательного отбора кадров, поверхностная проверка деловых и моральных качеств кандидатов на службу в органы внутренних дел, низкий уровень служебной дисциплины, отсутствие какой-либо системы организации предупреждения и пресечения коррупции.

Хотя коррупция процветает в государственном управлении, законодательство о государственной службе обладает и должно обладать сдерживающим влиянием.

Долгое время в государстве, начиная с 1917 года не было понятия "государственная служба", отрицалась ее публично-правовая природа и, как следствие этого, не было создано законодательства о государственной службе.

В результате реформирования, начиная с 1992 года, были приняты ряд законов в сфере государственной службы, нормативно-правовые акты, регламентирующие ее организацию и функционирование.

Однако, на современном этапе необходимо отметить то, что законодательное регулирование в сфере государственной службы осуществляется неравномерно. Так, до настоящего времени не принят федеральный закон о правоохранительной службе, вследствие этого, не была создана система организационных и правовых мер сдерживания коррупции в правоохранительной сфере, в том числе и в органах внутренних дел.

Если анализировать законодательство о государственной гражданской службе, то можно отметить, что оно содержит ряд административно-правовых норм, направленных на пред-

упреждение и пресечение коррупции, практически весь комплекс правовых средств для борьбы с коррупцией. В нем четко определены права, обязанности и ответственность государственных служащих, есть все необходимые запреты и правоограничения, связанные с государственной службой, установлены требования к служебному поведению государственного служащего и порядок урегулирования конфликта интересов на государственной службе, нравственные стандарты для государственного служащего с учетом существующих в нашем обществе представлений о морали.

Анализ законодательства о государственной службе позволяет отразить положения законодательства, направленные на борьбу с коррупцией и являющиеся новеллой в российском законодательстве:

- установление запретов в системе государственной службы, объективно обусловленных режимом государственной службы. Назначение данных ограничений состоит в том, установить препятствия возможному злоупотреблению государственных служащих, создать условия для независимости служебной деятельности и вместе с тем гарантировать осуществление государственными служащими гражданских прав (ст. 17 Федерального закона от 27 июля 2004 г. "О государственной гражданской службе РФ")¹;

- закрепление обязанности государственных служащих представлять в установленном порядке предусмотренные федеральным законом сведения о себе и членах своей семьи, о своих доходах и имуществе, подлежащих налогообложению, об обязательствах имущественного характера. (п. 9 ст. 15 закона о гражданской службе и ст. 8 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. "О противодействии коррупции")²;

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2004. - № 31. - С. 3215.

² Рос. газета. - 2008. - 30 дек.

- закрепление требований к служебному поведению и правил профессиональной этики (ст. 18 закона о гражданской службе и глава 2 - 4 Кодекса профессиональной этики сотрудника ОВД, утвержденного приказом МВД РФ № 1138 от 24 декабря 2008 г.)¹;

- замещение должностей, а также формирование резерва кадров и отбор для обучения в образовательном учреждении для заключения служебного контракта с последующим обязательством в течение 5 лет прохождения государственной службы осуществляется на конкурсной основе, а также включение в состав конкурсных и аттестационных комиссий независимых экспертов без указания их персональных данных до момента проведения конкурса (ст. 22, 61, 64 закона о гражданской службе).

Можно отметить, что в связи с принятием 24 декабря 2008 г. законодательства в сфере противодействия коррупции ряд норм закона о гражданской службе распространен на сотрудников органов внутренних дел, а именно, ст. 17, 18 и 20. Эти нормы касаются запретов, связанных с прохождением службы, требований к служебному поведению и реализации обязанности предоставления сведений о доходах и имуществе. Однако, данные нормы действуют с ограничением, а именно, если они не препятствуют осуществлению оперативно-розыскной деятельности. Нормативного акта по данному вопросу пока не принято.

Кроме того, отдельные запреты на практике просто игнорируются. Так, например, государственные служащие обязаны передать в доверительное управление по гарантию государства на время нахождения на государственной службе принадлежащие им пакеты акций, доли в уставном капитале коммерческих организаций. Кроме того, государственные служащие

¹ Кодекс профессиональной этики сотрудников ОВД: Приказ МВД РФ от 24 декабря 2008 г. № 1138. - М., 2009.

обязаны ежегодно представлять в налоговую службу сведения о своих доходах и имущества, принадлежащем им на праве собственности и являющимся объектом налогообложения. На практике значительная часть этих требований не выполняется, поскольку до настоящего времени не принят нормативный акт, который бы устанавливал правила передачи служащими своего имущества в доверительное управление.

Положения о конкурсном порядке формирования резерва кадров и отбора для обучения в образовательном учреждении не нашли пока отражения в законодательстве о службе в органах внутренних дел.

В качестве положительного момента законодательства о противодействии коррупции следует отметить закрепление составов административных правонарушений, связанных с коррупцией. Думается, что установлением административной ответственности будет способствовать повышению эффективности борьбы с коррупцией.

В настоящее время в КоАП РФ не закреплён состав правонарушения, аналогичного получению взятки. Нередко в суде взятка признаётся малозначительным преступлением, если размер её незначителен. И в этом случае взяткополучатель освобождается от уголовной ответственности, а к административной ответственности его привлечь нельзя, поскольку в КоАП РФ нет соответствующего состава.

Поэтому, думается, что в КоАП РФ необходимо ввести состав административного правонарушения: "Получение государственным служащим вознаграждения за выполнение в пользу лица каких-либо действий, связанных со служебными полномочиями".

Учитывая тенденцию к расширению составов административных правонарушений коррупционного характера необходимо сформировать в КоАП РФ отдельную главу такого рода правонарушений. Кроме вышеназванных, к данным правонарушениям следует отнести: нарушение служебной этики,

вымогательство, незаконное занятие предпринимательской деятельностью и др.

При этом необходимо провести четкую грань между коррупционным дисциплинарным проступком, коррупционным административным правонарушением, коррупционным уголовным преступлением по признаку тяжести наступления последствий, как для гражданина, так и для порядка управления в государстве.

В настоящее время было бы целесообразно ввести порядок обязательной проверки кандидата на службу с использованием полиграфа. Высокая эффективность данного метода подтверждена практикой раскрытия с помощью преступлений в зарубежных государствах. Внедрение других нетрадиционных методов изучения личности является одним из самых перспективных направлений в ранней профилактике правонарушений. Так, с целью повышения эффективности проверок личности перспективными представляется разработка и использование психологических методик, методов тестирования, особенно в отношении сотрудников, назначаемых на руководящие должности, кандидатов на службу в органы внутренних дел, лиц, ранее уволенных и вновь восстановленных на службу, а также допускающих различного рода правонарушения.

Целесообразно организовать учет лиц, уволенных по отрицательным мотивам, а также наладить контроль за их поведением и связями с действующими сотрудниками органов внутренних дел. Необходимо изменить систему оценки деятельности органов внутренних дел в вопросах укрепления законности. Даже рост числа сотрудников, привлеченных к ответственности, но выявленных собственными силами, должен оцениваться как положительное явление.

Кроме того, необходимо активизировать и деятельность специально созданных государственных органов в сфере борьбы с коррупцией, а именно, Совета по противодействию

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО ПРОТИДІЮ ВІДМИВАННЮ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ І КОРУПЦІЇ
(Донбаські правові читання)

коррупції, созданного при Президенте РФ 19 мая 2008 г.¹, который пока существует номинально.

Таким образом, подводя итог изложенному, можно сделать следующие выводы:

- усилить контроль в системе органов внутренних дел со стороны подразделений собственной безопасности;
- в законе о правоохранительной службе необходимо отразить все меры, установленные законодательством о гражданской службе в РФ и распространить их на сотрудников органов внутренних дел;
- совершенствовать законодательство об административной ответственности в сфере противодействия коррупции в государственных органах.

В.О. Помуран

лаборант кафедри факультету підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників податкової міліції
(Національний університет ДПС України)

**ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ
ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У БОРОТБІ
З ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ**

Питання боротьби з корупцією і організованою злочинністю у сфері економіки для органів податкової служби є однією з найважливіших проблем, для вирішення яких органами державної податкової служби вживаються організаційні та практичні заходи.

Не дивлячись на те, що державну податкову службу, в тому числі підрозділи податкової міліції, законодавством не від-

¹ О мерах по противодействию коррупции: указ Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 815 // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2008. - № 21. - Ст. 2429.

несено до спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю, однак в межах наданих їй повноважень вона здійснює значний обсяг роботи по викриттю злочинів, що здійснюються організованими злочинними групами у сфері господарської діяльності¹.

Підрозділами податкової служби постійно вживаються заходи стосовно здійснення та удосконалення взаємодії з іншими правоохоронними органами.

Відповідно до підпункту "б" пункту 2 статті 18 Закону України "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю" здійснюється обмін інформацією, виконуються запити щодо проведення перевірок суб'єктів підприємницької діяльності, проводяться спільні операції, а по конкретних кримінальних справах і оперативних розробках – слідчі дії та оперативно-розшукові заходи².

Працівники податкової міліції включаються до складу спільних з іншими правоохоронними органами слідчо-оперативних груп для розслідування ряду резонансних і міжрегіональних злочинів у сфері економіки.

Як показало вивчення піднятої пролеми у Волинській, Вінницькій, Одеській, Чернігівській та інших прикордонних областях напрацьовано певні форми взаємодії підрозділів податкової міліції з підрозділами органів внутрішніх справ, СБУ, митною службою у викритті фактів незаконного ввозу товарів в Україну, значна частина яких організована злочинними групами.

Підрозділи податкової міліції не обмежуються тільки викриттям двох видів злочинів, що віднесено до їх компетенції. У 2007 році в процесі виявлення ухилень від сплати податків та приховування валютної виручки і розслідування по них кри-

¹ Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: закон України від 30.06.1993 № 3341-ХІІ.

² Там само.

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО ПРОТИДІЮ ВІДМИВАННЮ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ І КОРУПЦІЇ
(Донбаські правові читання)

мінальних справ викрито 3,4 тис. інших злочинів, у тому числі понад 3 тис. посадових. За 2 місяці поточного року додатково виявлено 500 злочинів, з них 452 – посадові.

У той же час слід зазначити, що існуючий стан організації взаємодії у боротьбі з організованою злочинністю ще не повною мірою відповідає вимогам сьогодення¹.

1. Немає спільного нормативного документу, який встановлював би чіткий порядок і механізм взаємодії між підрозділами, що ведуть боротьбу з організованою злочинністю та іншими правоохоронними і контролюючими органами, особливо у сфері економіки. Через це решта матеріалів про виявлені правопорушення, що надсилаються до спеціальних підрозділів МВС і СБУ, в подальшому не знаходять підтвердження про вчинення їх організованими групами.

Таким же чином решта запитів і доручень, що надходять до податкових органів, не завжди містять чіткі підстави та відповідну інформацію для проведення документальних перевірок дотримання податкового законодавства чи здійснення інших заходів, віднесених до компетенції податкової служби. Тому не завжди можливе проведення таких перевірок, а отримані відповіді не задовольняють правоохоронні органи, через що виникають моменти непорозуміння.

2. Виникла необхідність включення до переліку органів, спеціально утворених для боротьби з організованою злочинністю, підрозділів податкової міліції по боротьбі з "відмиванням" доходів, отриманих незаконним шляхом та підрозділів по боротьбі з корупцією в органах Державної податкової служби².

3. Необхідно законодавче врегулювати проблему запобігання створенню фіктивних підприємств, функціонування яких є вагомим економічним підґрунтям організованої злочинності. з 1999 року ДПА України неодноразово вносила до

¹ Кальман О.Г. Стратегія і тактика боротьби з корупцією // Використання досягнень науки і техніки у боротьбі із злочинністю. - Х., 2003. - С. 124.

² Про боротьбу з корупцією: закон України // ВВР України. - 1995. - № 34. 274

органів влади пропозиції та законопроекти з цього питання, але постійно наштовхується на сильний опір з боку деяких міністерств та відомств. Зараз за ініціативою ДПА України створено міжвідомчу робочу групу, яка працює над вирішенням цієї проблеми. Сподіваємося, що Указ Президента України "Про додаткові заходи боротьби з тінговою економікою", який зокрема передбачає і заходи щодо боротьби з фіктивними підприємствами, допоможе врегулювати це питання¹.

4. Потрібно створити Єдину базу даних про сумнівні фінансово-майнові операції, що буде сприяти виявленню фактів економічних правопорушень ще на стадії їх підготовки. Подібна база даних вже існує в ДПА України, яка володіє необхідними технічними і програмними ресурсами та спеціалістами, а також великим обсягом інформації про юридичних та фізичних осіб.

Тому назріла нагальна потреба у створенні бази даних шляхом укладання відповідних угод між ДПА України та іншими правоохоронними і контролюючими органами, які після її створення матимуть можливість користування інформацією у процесі виконання завдань, що стоять перед кожним відомством з питань боротьби з економічною злочинністю.

5. Необхідно розробити та впровадити механізм контролю за укладенням експортно-імпорتنих договорів, особливо нематеріального характеру, проведення їх експертної оцінки. Це дозволить своєчасно виявляти фіктивні угоди, попереджувати незаконний відтік коштів за кордон та незаконне відшкодування ПДВ.

6. Значна частина діяльності організованих злочинних угруповань зосереджена у посередницькій діяльності, особливо у Паливно-енергетичному комплексі України, металургійній промисловості. Тому всім правоохоронним та контролюю-

¹ Мельник М.І. Корупція: сутність і поняття, заходи протидії. К.: 2001 // Право України. – 2006. – № 11. – С. 218.

чим органам необхідно розробити та здійснити спільні заходи щодо викриття таких груп та наведення порядку серед посередницьких структур, що паразитують на підприємствах-виробниках.

С.І. Саєнко

заступник начальника кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності, кандидат юридичних наук
*(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)*

ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД І НАЦІОНАЛЬНІ ПРІОРИТЕТИ

Явища, пов'язані з корупцією в системі державної служби, виявлялися і виявляються практично в будь-якій державі, проте це не означає, що корупція скрізь і завжди однакова. Причини її виникнення та розповсюдження в системах державної служби різних держав є різноманітними, а тому і спроби виробити універсальні адміністративно-правові засоби протидії корупції є мало реальними.

Проблема реформування неефективного та частково корумпованого апарату виконавчої влади гостро вставала перед цілим рядом зарубіжних країн, у зв'язку з чим там вже накопичено достатній позитивний досвід структурних перетворень апарату управління та вдосконалення системи державної служби. Особливий інтерес для нашої країни представляє практика тих держав, де структурні перетворення досягли найбільш ефективних результатів і тим самим створили передумови для успішного економічного зростання країни, державних органів, громадян. Мова йде, перш за все, про США, Канаду, Великобританію, Францію, Німеччину та деякі інші країни з порівняно ефективною державною службою. Уявляється, що при всій специфіці системи державного управління, куль-

турно-історичних, економічних і інших відмінностей цих країн від України, зарубіжний досвід протидії корупції в системі державної служби має бути досліджений і частково використаний у процесі реформування системи державної служби в нашій країні.

Використання зарубіжного досвіду з метою попередження та припинення корупції в системі державної служби України обумовлене, на наш погляд, ще й тим, що основні закони функціонування чиновницького апарату універсальні і, як показує практика, багато в чому не залежать від національної специфіки. У зв'язку з цим умови, необхідні для формування чесного, компетентного та дисциплінованого апарату державного управління в будь-якому суспільстві включають наступні елементи: дотримання принципу відбору та просування кадрів на основі об'єктивної оцінки їх професійної придатності; стабільність правових норм, що регламентують відносини, пов'язані з просуванням державного службовця по службі, його матеріальною та моральною винагородою за наслідками виконання службових обов'язків (ці елементи проходження державної служби дозволяють особі планувати кар'єру, активно займатися підвищенням своєї кваліфікації, а також створювати позитивний імідж як для себе особисто, так і для державної служби в цілому); забезпечення державного службовця оплатою праці та набором соціальних пільг, у достатній мірі стимулюючих добросовісну працю і гарантуючих високу престижність соціального положення після відставки; систему державного контролю за діями державних службовців, здатну ефективно попереджати та припиняти можливі порушення з їх боку.

Одним з головних методів побудови державної служби в зарубіжних державах є посадова класифікація з чіткими стандартами відносно обсягу обов'язків посадових осіб кожного класу та кваліфікаційних вимог, що пред'являються до них. Відповідно до "принципу заслуг", на якому заснована ідеологія західної державної служби, обов'язковою умовою заняття ад-

міністративних посад, окрім віднесених до категорії "політичних", є складання відповідних іспитів і проходження конкурсу. У процесі конкурсу важливе значення надається результатам щорічних атестацій державних службовців. Таким чином, періодичні атестації, іспити та конкурси є невід'ємним елементом кар'єри західного чиновника.

Одним з ефективних правових засобів попередження та припинення корупції в системі державної служби є саме інститут атестації. Таке його значення обумовлено тим, що визначення якостей, якими володіє "державна" людина, у всі часи залишалося неодмінним атрибутом технології влади й державного управління. Проте наявна в Україні нормативна правова база з питань проведення атестації державних службовців, а також практика її здійснення, що склалася, не повною мірою відповідають сучасним вимогам. Так, у нормативних правових актах недостатньо точно визначені цілі атестації, як комплексного процесу мотивації кадрового апарату органу, не завжди враховуються зміни в чинному законодавстві про державну службу, практично не використовуються можливості незалежних експертів при проведенні атестації державного службовця. Окрім цього, проблеми, пов'язані з атестацією державних службовців, не завжди розглядаються без відриву від політики відбору персоналу на державні посади. Як показують численні вибори, нові керівники найчастіше за все ведуть за собою у владу людей, не підготовлених для державної служби. Останні так і залишаються лише фахівцями різних сфер державного управління.

Одним з основних принципів державної служби в країнах Заходу є принцип матеріального стимулювання державних службовців. Він дозволяє забезпечувати чиновників гідним за національними мірками рівнем життя і таким чином утримувати в державному апараті кваліфіковані кадри. Звертаючись до української дійсності, доводиться констатувати, що держава несправедливо та зневажливо ставиться до абсолютної більшос-

ті своїх чиновників. Українські державні службовці часто відчують себе політично та соціально незахищеними. Економія на державному апараті перетворилася на один з найпопулярніших способів скорочення бюджетних витрат як з боку самої влади, так і опозиції. Тим часом за ефективно працюючий державний апарат суспільству необхідно платити достатньо високу ціну.

Цілком очевидно, що тільки підвищенням грошового утримання чиновникам проблему корупції в системі державної служби України не вирішити. Необхідний цілий комплекс правових і організаційних заходів у цій сфері. Українці важливо наполегливота цілеспрямовано сформувати ефективну державну систему соціального забезпечення державних службовців. Дана система могла б включати наступні гарантії: невисоку вірогідність звільнення з державної служби у зв'язку із зміною політичного керівництва, гідну пенсію, тривалу відпустку й інші соціальні пільги. Серйозним додатковим стимулом може служити в деяких випадках можливість отримання після виходу у відставку високооплачуваної роботи в комерційних організаціях.

Представляється необхідним також урахувати деякий історичний і зарубіжний досвід. Так, Олександром III був затверджений Указ від 3 грудня 1884 року "О порядке совмещения государственной службы с участием в торговых и промышленных товариществах и компаниях, а равно в общественных и частных кредитных установлениях"¹. Відповідно до нього державна служба вищих посадових осіб визнавалася несумісною з участю в залізничних, пароплавних, страхових, торгових-промислових і інших установах, а також приватних кредитних асоціаціях. Чиновникам інших класів дозволялося брати участь у засновництві організацій за умови, якщо це не

¹ См.: Полное собрание законодательства Российской Империи. - Том IV. - № 2559.

пов'язано зі шкідливими наслідками для державної служби і на те отримано дозвіл від начальства. Останнє, у свою чергу, мало право заборонити службовцю приймати участь у будь-якій формі в справах приватної організації, якщо вважало, що це може спричинити негативні для інтересів державної служби наслідки. Аналогічна практика колись була і в деяких зарубіжних країнах, зокрема Канаді. Так, прийнятий в 1985 році Кодекс поведінки державних службовців дозволяв чиновникам займатися різними видами діяльності паралельно з державною службою, за винятком тих, які можуть викликати "конфлікт інтересів"¹.

На наш погляд, в українському законодавстві про державну службу можна було б цілком виправдано передбачити певну можливість для незначної, менш оплачуваної категорії державних службовців, поєднання в тій або іншій формі основної роботи з участю в деяких комерційних організаціях, що не мають прямого або непрямого відношення до їх службової діяльності. Вважаємо, що зазначена пропозиція потребує детального опрацювання та спеціального наукового дослідження вченими-адміністративістами.

Показовим у зарубіжній практиці є досвід по формуванню вищого рангу державних службовців. Так, наприклад, у США, Великобританії, Франції, Німеччині та деяких інших країнах цей пласт державних службовців формується в основному не за рахунок "природного" відбору зі всієї маси чиновників, а шляхом цілеспрямованого вирощування молодих кадрів, спеціально призначених для входження в еліту². Шлях вгору починається зі складних іспитів, до яких допускаються особи певного віку (як правило, до 30 років), що мають вищу освіту. Основну масу відібраних таким чином кандидатів традиційно

¹ См.: Ермилин И. Законодательство Канады: что такое "конфликт интересов"? // Советская юстиция. - 1990. - № 23. - С. 28.

² Див: Лобанов В.В. Служба высших руководителей в США // Государство и право. - 1996. - № 6. - С. 131.

складають випускники декількох провідних навчальних закладів країни.

Система відбору та підготовки державних службовців у зарубіжних країнах (США, Великобританія, Франція, Німеччина), їх високий соціальний статус, захищеність від політичного свавілля – це ті передумови, які відіграють важливу роль у справі регулювання соціально-економічних процесів, що відбуваються в суспільстві, забезпечують нормальний режим функціонування управлінських відносин, сприяють формуванню серед указанного прошарку державних службовців елітарної моралі. Складовою частиною останньої є своєрідне відчуття необхідності державі та відповідальності за стан суспільства, культ управлінського професіоналізму, прагматизму та працьовитості. Державна служба в зазначених країнах є найбільш вільною від корупційного впливу та партійних непорозумінь і служить стабілізатором системи державного управління в періоди політичних негараздів.

Необхідним елементом попередження та припинення корупції в системі державної служби як нашої країни, так і зарубіжних країн є відповідальність державних службовців, і перш за все дисциплінарна. Питання, що стосуються дисципліни та юридичної відповідальності державних службовців, більш ніж актуальні для нашої країни. Вважаємо, що в умовах соціально-політичного розвитку України необхідно для кожної посадової особи чітко визначити зони її персональної відповідальності. Цьому могли б сприяти розробка та ухвалення Кодексу дисциплінарної відповідальності посадових осіб органів державної влади України.

Подібний закон міг би вмістити в концентрованому вигляді в загальній частині матеріальні норми про дисциплінарну відповідальність посадових осіб. У його особливій частині доцільно було б визначити перелік дисциплінарних проступків та відповідальність за кожен із них. У третій частині цього нормативно-правового акту могли б бути зосереджені норми,

що регламентуватимуть провадження у справах про дисциплінарні проступки, бо в даний час застосування дисциплінарних стягнень до державних службовців позбавлене яких-небудь об'єктивних критеріїв і залежить здебільшого від суб'єктивного розсуду безпосереднього керівника.

Указаних законодавчий акт, на наш погляд, сприяв би також уніфікації та систематизації законодавства про дисциплінарну відповідальність посадових органів державної влади. Він би допоміг створити механізм, при якому автори більшості адміністративних рішень або нагороджувалися б за службові досягнення, або притягувалися б до юридичної відповідальності за порушення законодавства та посадових обов'язків.

І.М. Снігур

слухач магістратури

*(Східноукраїнський національний університет
імені Володимира Даля)*

КОРУПЦІЯ ЯК НЕГАТИВНЕ ЯВИЩЕ В УПРАВЛІНСЬКІЙ СФЕРІ

У перехідні періоди в багатьох країнах світу широкого розмаху набуває таке соціальне явище як корупція. Причини її поширення лежать в економічних, політичних, правових, соціально-культурних, моральних і, навіть, психологічних площинах.

Мета – висвітлення корупції як негативного явища в управлінській сфері, аналіз нормативно-правової бази, пошук оптимальних шляхів подолання корупції.

Світова співдружність розглядає корупцію на сучасному етапі як одну з найбільших загроз правопорядку, демократії, прав людини та соціальної справедливості, що заважає економічному розвитку та становить реальну загрозу устоям суспільства.

Багатьом країнам світу, досить "чистим" стосовно корупції (за рейтингом корумпованості "Трансперенсі інтернешнл"), вдалося створити ефективний механізм протидії корупційним проявам. До таких країн слід віднести: Фінляндію, Данію, Нову Зеландію, Ісландію, Сінгапур, Швецію, Канаду, Нідерланди та інші. Усі вони мають деякі особливості в організації антикорупційної діяльності, але спільним для них є:

- бажання суспільства активно протидіяти корупційним проявам;
- створення відповідної правової бази;
- залучення до протидії корупційним проявам громадських організацій¹.

Досвід цих держав свідчить, що існують універсальні для світової співдружності постулати, без яких досягнути успіху в протидії корупції практично неможливо.

В Україні впродовж двох десятиріч проблема корупції та протидії їй залишалася й досі залишається однією з найактуальніших. Провідними вітчизняними науковцями у сфері державного управління ґрунтовно досліджувалися питання, що стосуються корупції. Результати цієї роботи представлені в наукових роботах О. Боленського, В. Романовського, М. Мельника, А. Вальчука² та інших. Розроблена та діє система заходів протидії цьому негативному суспільному явищу. Створена й удосконалюється нормативна база щодо протидії корупційним проявам.

Базовими нормативно-правовими актами з протидії корупції для всіх сфер соціального життя є такі закони України:

¹ Колектив авторів: Авер'янов В., Бондаренко І., Доля Л. та інші // Посилення співпраці між Україною та ЄС щодо утвердження верховенства права в Україні. - СІЧЕНЬ. - 2006. - С. 97.

² Оболенський О.Ю. Державна служба : навчальний посібник - Київ, 2003. - 344 с.; Вальчук А.М. Корупція як соціальне явище // Громадський форум. - 2007. - № 5; Романовський В.В. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією: теорія і практика: наук.-практ.журн. - 2002. - Вип. 6. - С. 13-18.

"Про боротьбу з корупцією", "Про державну службу"; Концепція подолання корупції в Україні "На шляху до доброчесності" на період до 2010 року, тощо. Розглянемо їх докладніше.

1. Закон України "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю". Прийняттям цього закону в червні 1993 року Верховною Радою України почалося створення правової системи протидії організованій злочинності та корупції в Україні. Відповідно до статті 5 цього Закону створено спеціальні підрозділи для боротьби з організованою злочинністю та корупцією. Основним завданням цих підрозділів є боротьба з проявами організованої злочинності та корупції. Цим Законом передбачено, що контроль за виконанням законодавства в сфері протидії корупції здійснює Комітет Верховної Ради з питань боротьби з корупцією та організованою злочинністю. Він дає згоду на призначення керівників спеціальних підрозділів для боротьби з організованою злочинністю і корупцією та прокурорів, які здійснюють нагляд за їхньою діяльністю.

2. Закон України "Про державну службу". Закон було прийнято в грудні 1993 року. Ним визначено загальні засади діяльності, а також правовий статус державних службовців, порядок проходження та припинення на державну службу. Але аналіз ефективності дії цього Закону показав, що його реальний вплив на розв'язання зазначеної проблеми є низьким, основні норми спрацьовують слабо, особливо ті, які регламентують атестацію та декларування доходів. Зокрема, відповідно до його положень певна частина державних службовців через ті чи інші причини не підлягають атестації. Попри те, що понад 99% державних службовців подають декларацію про доходи, реальна віддача від цієї акції незначна, оскільки законодавчо механізм контролю за об'єктивністю поданих декларацій не визначений.

3. Закон України "Про боротьбу з корупцією" прийнято 5 жовтня 1995р. Він уперше визначив поняття корупції та ко-

рупційних дій, заклав основу для створення нормативної бази з питань подальшої протидії корупції, встановив правові й організаційні засади запобігання корупції, виявлення та припинення її проявів, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних дій. В ньому дається перелік суб'єктів та засобів покарання за вчинення корупційних дій. Проте і цей Закон ще не відповідає вимогам сьогодення. Майже 19 років він діє в Україні, але змінити ситуацію на краще не вдалося. Він не визначив головно-го: чітких рамок, які розділяли б поняття адміністративних та кримінальних корупційних дій, встановивши лише адміністративну відповідальність за такі дії. Як результат маємо кримінальне законодавство в боротьбі з корупцією різко відстає від криміногенної ситуації в державі. Хоча основною проблемою в сфері протидії корупції є неналежне застосування антикорупційного законодавства.

4. Концепція подолання корупції в Україні "На шляху до доброчесності" на період до 2010 року затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України 15 серпня 2007 р. № 657-р Концепція передбачає продовження роботи з подальшого вдосконалення антикорупційного законодавства, приведення його у відповідність з міжнародними стандартами.

Упродовж останніх років в Україні неодноразово проводилися антикорупційні заходи, що зводились до прийняття програм, указів, постанов, проведення нарад тощо. Однак відчутних результатів заходи не дали. Така ситуація значною мірою стала наслідком того, що протидію корупції здійснювали безсистемно. Головні зусилля витрачались на окремі корупційні прояви, а не на усунення причин і умов, що сприяють їм.

Тема боротьби з корупцією знаходиться в центрі уваги наукової спільноти України не випадково. Корумпованість апарату державного управління набирає глобальний, системний характер. Гучні скандали з приводу корупції вищих еталонах всіх гілок влади дезорієнтують суспільство, породжують синд-

ром відчуження населення від держави і держави від населення, втрати людських надій на мудру, чесну і відповідальну владу.

Корупція подібно до іржі на металі псує, роз'їдає, руйнує систему державного управління. Вона породжує: негативне відношення до державної служби і службовців, падіння авторитету влади, престижу служби на державних посадах, погіршення якісних показників, що характеризують кадровий корпус сучасного чиновництва, а, отже, підриває ідею державності.

Корупція є суспільним (соціальним) явищем, що виражається у використанні працівниками державних органів свого службового становища в цілях здобуття неправомірних, особистих вигод, матеріального або майнового характеру. Але суб'єктами корупційної діяльності завжди виступають державні службовці, бо лише вони володіють владними повноваженнями для ухвалення рішень і здійснення дій, ведучих до виникнення корупційних стосунків.

Форми проявів корупції в системі державної служби дуже різноманітні. Вони можуть виявлятися у вигляді:

- винагороди за здобуття вигідних контрактів у формі оплати нібито консультативних послуг, встановлення непропорційно високих гонорарів за публікації або лекції;
- службове шахрайство та інші форми розкрадання;
- здобуття "комісійних" за розміщення державних замовлень;
- надання державним службовцем різного роду послуг та інших "знаків уваги";
- поїздки в закордонні відрядження, на відпочинок і лікування за рахунок зацікавлених у вирішенні питань партнерів;
- латентне здирство хабарів, у тому числі, незаконних винагород за прискорене вирішення питань, видачу документів; здирство хабарів у водіїв співробітниками органів, що забезпечують безпеку дорожнього руху;
- прийняття на роботу родичів, друзів, знайомих;
- здобуття керівниками від підлеглих долі хабарів та інші.

Як свідчать данні узагальненого звіту Головдержслужби України про виконання вимог Закону України "Про боротьбу з корупцією" місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за 2008 рік масштаби корупції зростають.

Протягом 2008 року до суду направлено 6224 протоколи про корупційні діяння, з них стосовно державних службовців – 3199. Зокрема кількість протоколів, за якими судом прийнято рішення, досягли 5732, з них стосовно державних службовців – 2930. За рішенням суду порушено кримінальні справи проти чотирьох державних службовців та трьох посадових осіб місцевого самоврядування. В цілому за 2008 рік притягнуто до адміністративної відповідальності (оштрафовано) 4745 державних осіб. Серед них державні службовці становлять половину (2419 осіб), а посадові особи місцевого самоврядування – понад третину (1785 осіб). Кількість державних осіб, стосовно яких за рішенням суду закрито адміністративні справи, у 2008 році становить 923 особи. Серед них 462 державних службовці та 251 посадова особа місцевого самоврядування. Найбільша частка притягнутих до адміністративної відповідальності державних службовців від їх загальної кількості у регіоні становила у Тернопільській (2,65%) та Харківській (1,95%) областях, а найменша – у Автономній Республіці Крим (0,085) та місті Київ (0,17%). Це свідчить про недостатню ефективність антикорупційних заходів, що вживаються. У цілому по Україні у 2008 році частка притягнутих до адміністративної відповідальності державних службовців від загальної кількості становить 0,91% (у 2007 році – 0,88%)¹.

На підставі вищесказаного можемо зробити висновки, що корупція є соціальним явищем, коріння якого виростає з де-

¹ Мотренко Т. Професійна державна служба: що зроблено і що далі?. Публічна доповідь про основні результати діяльності Головного управління державної служби України у 2008 році. – Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу.

фектів організації державної служби і специфічної психології її персоналу. Це диктує необхідність прийняття широкого спектру заходів антикорупційного характеру і, перш за все, підвищення рівня правової освіти державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

У Луганському центрі післядипломної освіти органи місцевого самоврядування, органи виконавчої влади як замовники організують підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування V-VII категорій посад та осіб, на яких покладено обов'язки з організації роботи щодо запобігання проявам корупції. У 2008 році пройшли підвищення кваліфікації 494 державних службовця центральних і місцевих органів виконавчої влади та посадових осіб місцевого самоврядування.

Сьогодні фахівці та науковці намагаються з'ясувати наскільки наше суспільство та державні інституції здатні протистояти корупційній злочинності, наскільки ефективними виявляються чисельні заходи, про які неодноразово оголошувалося з трибун. Незважаючи на те, що Україна має багато юридичних і стратегічних документів загального характеру, їх ефективна координація, реалізація та виконання залишаються недостатніми. Сьогодні прийняття та виконання антикорупційних положень вимагає приділяти більше уваги заходам із запобігання корупції. Перш за все необхідно забезпечити адаптацію українського законодавства з питань протидії корупції до європейських стандартів, прийняття Кодексу поведінки державних службовців, створення ефективної системи протидії корупції, підвищення оплати праці працівникам органів державного управління тощо. Тільки комплексний та збалансований розвиток усієї сукупності законодавчих актів, спрямованих на протидію корупції, може надати позитивні результати у вигляді зниження рівня корупції та підвищення ефективності боротьби з нею.

Є.Ю. Соболев
викладач кафедри адміністративної діяльності ОВС
(Кіровоградський юридичний інститут ХНУВС)

Х.М. Танривердієв
курсант
(Кіровоградський юридичний інститут ХНУВС)

ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БОРОТЬБИ ІЗ КОРУПЦІЄЮ

Корупція як соціальне явище у своїх різноманітних проявах не має ні часових, ні географічних меж, оскільки завжди існує там, де є держава. Корупція властива всім країнам, незалежно від політичного устрою та рівня економічного розвитку. У розвинених країнах як у минулому, так і нині корупція складає стійку системну стратегію дій у комерції та політиці, найчастіше у випадках, коли інтереси громадян, приватних осіб збігаються з владними повноваженнями чиновництва. Жодна із соціально-політичних та економічних систем не мала і не має імунітету від корупції, змінюються лише її обсяги і прояви, а також можливості, що визначається ставленням до неї держави і суспільства¹. Тому корупція є однією із найгостріших проблем сучасності, вирішення якої для багатьох країн – питання надважливе. Це повною мірою стосується й України, для якої корупція стала фактором реальної загрози національній безпеці та конституційному ладу.

Історико-правові дослідження свідчать, що корупція виникла в людському суспільстві ще у глибоку давнину, одночасно зі створенням управлінського апарата. У різних формах це явище поширене у всьому світі. Шарль Монтеск'є, посилюючись на міжнародний досвід функціонування державного

¹ Концепція боротьби з корупцією на 1998-2005 роки: Указ Президента України від 24 квітня 1998 № 367/98 // Офіційний вісник. – 1998. – № 17. – С. 621.

апарата, стверджував, що "усяка людина, що володіє владою, схильна зловживати нею, і вона йде в цьому напрямі, поки не досягне визначеної їй межі"¹.

Необхідно підкреслити, що на міжнародному рівні Україна набула репутації надзвичайно корумпованої держави, про що свідчить її незмінно високий рейтинг за рівнем корумпованості. Зокрема, за даними міжнародної неурядової організації Transparency International індекс сприйняття корупції в Україні складає 2,5, в той час як у розвинутих країнах він становить: Данія – 9,3; Канада – 8,7; Японія – 7,3; Франція – 6,9 тощо. Про це свідчить і той факт, що у 2008 р. з-поміж 180 країн Україна посіла 134 місце за рівнем корумпованості².

Дослідження корупційних проявів і боротьби з ними знаходимо в наукових працях вітчизняних та зарубіжних вчених. Серед українських правознавців цю проблему вивчали О. Бандурка, В. Білоус, В. Глушков, Ю. Грошовий, І. Даньшин, Є. Дидоренко, А. Закалюк, В. Зеленецький, М. Камтик, В. Литвиненко, М. Мельник, Є. Невмержицький, В. Попович, В. Сташис, В. Тацій, М. Хавронюк та ін.

Характерною рисою корупції будь-якої країни є зловживання службовим становищем з метою неправомірного отримання певних переваг. Таке зловживання може включати в себе одержання пільг у результаті необґрунтованого використання офіційного статусу. Корумпована посадова особа може домагатися отримання грошей, подарунків, привілеїв або прибуткових умов для підприємницької діяльності в обмін на здійснення чи нездійснення будь-яких офіційних дій. І немає значення, від кого виникає ініціатива зловживання (хабарництво чи вимагання). Дійсно, чим більше розповсюджується і укорінюється корупція, тим меншою стає можливість визначення того, яка сторона здійснила перший крок до обміну по-

¹ Монтескьє Ш. О духе законов // Монтескьє Ш. Избранные произведения / Общ. ред. и вступ. ст. М.Н. Баскина. – М., 1955. – С. 280.

² <http://www.transparency.org>

слугами для сприяння чи перешкоджання виконанню громадського обов'язку¹.

Новообраний президент В. Ющенко заявляв: "Ми знищимо систему корупції, виведемо економіку з тіні. Податки будуть знижені, але їх будуть платити всі. Бізнес буде відділений від влади. Бюджет ні для кого не буде годівницею. На державних посадах будуть працювати тільки ті, у кого витрати відповідають задекларованим прибуткам"². Проте, як бачимо, позитивних зрушень не відбулося. Корупція і далі, як ракові метастази, продовжує роз'їдати українське суспільство.

Ефективним засобом у боротьбі із корупцією є наявність належного законодавства. Адже зрозуміло, що протидія корупції у правовій демократичній державі можлива лише на правовій основі – це стосується як правозастосовчої діяльності, прояву політичної волі, так і всіх інших заходів, які вживаються у сфері протидії корупції.

М.І. Мельник під антикорупційним законодавством розуміє "закони та інші нормативно-правові акти, якими встановлюються спеціальні законодавчі положення щодо запобігання корупції, визначаються ознаки корупційних правопорушень та відповідальність за їх вчинення, регулюється діяльність державних органів чи їх спеціальних підрозділів, до компетенції яких входить протидія корупції, координація такої діяльності чи контроль та нагляд за нею"³.

Серед таких нормативно-правових актів слід виокремити Закон України "Про боротьбу з корупцією" 1995 р., "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю" 1993 р., "Про державну службу" 1995 р., Концепцію боротьби з корупцією на 1998 – 2005 рр., затверджену Указом Президен-

¹ Камлик М., Невмержицький Є. Корупція в Україні – К. Знання, КОО, 1998. – С. 149.

² Із Інагураційної промови Президента України В.А. Ющенка 23 січня 2005 р.

³ Мельник М.І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії). Монографія. – К.: Юридична думка, 2004. – С. 285.

та України від 24 квітня 1998 р. № 367. Окрім того, Україною були ратифіковані базові міжнародні документи у сфері боротьби з корупцією: Конвенція Ради Європи про корупцію в контексті кримінального права від 27 січня 1999 р., Конвенція ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 р. та інші.

Антикорупційні норми містяться в багатьох галузевих законах, зокрема, у законах України "Про статус народного депутата України" (ст. 3), "Про Вищу раду юстиції" (ст. 3), "Про Національний банк України" (ст. 65), "Про Конституційний Суд України" (ст. 16), "Про статус суддів" (ст. 5), "Про прокуратуру" (ст. 46), "Про міліцію" (ст. 18), "Про місцеві державні адміністрації" (ст. 12), "Про службу в органах місцевого самоврядування" (ст.ст. 8, 12), "Про дипломатичну службу" (ст.ст. 31, 32), "Про державну податкову службу в Україні" (ст. 15), "Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей" (ст. 8), "Про Центральну виборчу комісію" (ст. 7), "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" (ст. 8) тощо.

Можна констатувати, що в Україні де-юре система антикорупційного законодавства створена. Вона включає нормативно-правові акти, які є базовими для всіх сфер соціального життя, та акти, що регулюють відповідні галузі економіки або сферу суспільних відносин. Однак всі вони приймалися в різний час, різними органами, у деяких випадках – безсистемно, без належного наукового обґрунтування, внаслідок чого і виникають колізії та протиріччя¹.

Важливим кроком у протидії корупції став Закон України "Про боротьбу з корупцією", ухвалений 5 жовтня 1995 р. Цей закон визначає правові та організаційні засади запобігання корупції, виявлення та припинення її проявів, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усу-

¹ Невмержицький Є.В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії: Монографія. – К.: КНТ, 2008. – С. 296.

нення наслідків корупційних діянь. Боротьба з корупцією здійснюється на основі чіткої правової регламентації діяльності державних органів, служб і осіб, уповноважених виконувати функції держави, забезпечувати гарантії прав та інтересів фізичних і юридичних осіб¹. Із часу прийняття зазначеного Закону правоохоронними органами держави щорічно складається від чотирьох до шести тисяч адміністративних протоколів про порушення антикорупційного законодавства, вчинених переважно державними службовцями та посадовими особами органів місцевого самоврядування.

Закон України "Про боротьбу з корупцією" вперше визначив поняття "корупція" і "корупційне діяння" та заклав основу для створення нормативно-правової бази з питань подальшої боротьби з корупцією.

Проте його застосування не змінило криміногенної ситуації на краще. Більше того, масштаби корупції збільшилися, її дії поширилися фактично на весь державний апарат, що, у свою чергу, негативно позначилося на всіх сферах суспільного життя.

Така ситуація значною мірою стала наслідком того, що боротьба з корупцією здійснюється безсистемно, за відсутності стратегії запобігання та протидії. Для боротьби з корупцією замало тільки досліджень масштабів корупції, викриття великих афер, зняття з посад чиновників, але й необхідно спрямувати основні зусилля на усунення причин та умов, що сприяють корупції.

Однією з найактуальніших проблем застосування Закону України "Про боротьбу з корупцією" є проблема визначення суб'єкта корупції. Відповідно до ст. 2 Закону України "Про боротьбу з корупцією" суб'єктами корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, є державні службов-

¹ Про боротьбу з корупцією: Закон України від 5 жовтня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 10. – С. 70.

ці; Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри; народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад; посадові особи місцевого самоврядування; військові посадові особи Збройних Сил України та інших військових формувань (крім військовослужбовців строкової служби). У низці статей цього Закону (статті 5, 6, 7) вживається таке узагальнююче поняття, як "інші особи, уповноважені на виконання функцій держави", яке за змістом охоплює всі вищезгадані категорії осіб, за винятком державних службовців. У статтях 8 та 9 Закону України "Про боротьбу з корупцією" вживається ще більш узагальнююче поняття - "особи, уповноважені на виконання функцій держави", - яке охоплює усі названі у ст. 2 згаданого Закону категорії суб'єктів.

Наведені формулювання закону не дають можливості чітко й однозначно визначитись у тому, які саме категорії осіб є суб'єктами корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією. Аналіз практики розгляду судами адміністративних справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією, свідчить про те, що з самого початку застосування Закону України "Про боротьбу з корупцією" на практиці виникли труднощі у визначенні, зокрема, того:

- ✓ чи є та чи інша особа державним службовцем;
- ✓ чи є суб'єктами названих правопорушень військові службові особи, працівники органів внутрішніх справ, служби безпеки, митної служби, прокуратури, слідчі, судді;
- ✓ чи є такими керівники державних підприємств, установ і організацій, які не є державними службовцями¹.

¹ Узагальнення практики розгляду судами адміністративних справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією / Редька А.І., Паневін О.С., Мельник М.І. - К.: Верховний Суд України, 1997. - 29 с.

Поряд із проблемою визначення суб'єктів корупційних правопорушень певну актуальність зберігає й проблема визначення суб'єктів безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері протидії корупції. Це обумовлено двома моментами:

✓ неоднозначним розумінням того, які саме підрозділи й службові особи із зазначених у ст. 4 Закону України "Про боротьбу з корупцією" державних органів мають безпосередньо застосовувати цей Закон;

✓ наскільки доцільним є розширення кола таких суб'єктів за рахунок нових органів, а також збереження цієї функції за деякими органами, які сьогодні включені до складу суб'єктів безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері протидії корупції.

У ст. 4 Закону України "Про боротьбу з корупцією" зазначено, що боротьбу з корупцією ведуть відповідні підрозділи міністерства внутрішніх справ України, податкової міліції, Служби безпеки України, органів прокуратури України, військової служби правопорядку у Збройних Силах України, а також інші органи та підрозділи, що створюються для боротьби з корупцією згідно з чинним законодавством.

Проблема полягає в тому, що, передбачивши податкову міліцію суб'єктом боротьби з корупцією, законодавець не наділив її правом складати адміністративні протоколи про корупційні правопорушення. Таким чином, податкова міліція формально була визначена як суб'єкт боротьби з корупційними діяннями та іншими правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, а фактично була позбавлена можливості застосовувати Закон України "Про боротьбу з корупцією". Найбільш вірогідно, що таке сталося внаслідок техніко-юридичної помилки в процесі підготовки прийняття відповідного закону.

Достатньо значний термін дії Закону України "Про боротьбу з корупцією" підтвердив право на існування спеціального комплексного антикорупційного нормативно-правового акта. Разом з тим він засвідчив необхідність удосконалення деяких

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО ПРОТИДІЮ ВІДМИВАННЮ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ І КОРУПЦІЇ
(Донбаські правові читання)

його положень. Це вдосконалення необхідно здійснити на базі ґрунтового аналізу практики застосування Закону України "Про боротьбу з корупцією" за весь період його існування з урахуванням останніх досягнень юридичної науки. До таких положень, які потребують суттєвого вдосконалення, слід віднести законодавче описання ознак суб'єкта корупційних правопорушень та визначення суб'єктів безпосередньої правоохоронної діяльності в сфері протидії корупції.

А.Н. Терских

викладач кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності
*(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)*

С.С. Каракулов

студент
*(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)*

**ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В УКРАИНЕ:
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ АСПЕКТ**

Тема противодействия коррупции остается очень актуальной проблемой среди практиков, так и теоретиков. Как указывает П. Гагай за последние 2000 – 2007 года было защищено семь диссертаций относительно коррупции¹. Однако следует отметить, что практика правоприменительной деятельности выявляет новые проблемы, связанные с борьбой против коррупции, процессуального порядка применения административно – процессуальных норм, размера санкций за коррупци-

¹ Гагай П. В. "Адміністративно – правова кваліфікація правопорушень, передбачених пунктом "г" ч. 1 ст. 5 Закону України "Про боротьбу з корупцією" - "Выборы и демократия", - 2008. - № 2. - С. 53 – 58.

онные правонарушения, вопросы, связанные с систематизацией антикоррупционного законодательства.

В условиях реформирования административного законодательства, проведения административных преобразований в государственном аппарате, изменения правосознания государственных служащих необходимо, на мой взгляд, реформировать основные положения Закона Украины "О борьбе с коррупцией". В современной юридической литературе институт коррупции анализируется в научных монографиях В. Гагая, А. Галкина, Д. Лукьянца, Е. В. Невмержецкого, Л. Аркуша, А. Гайдука.

Данная работа позволяет провести подробный анализ особенностей применения административно-процессуальных норм, охарактеризовать проблемы, существующих при производстве по делам о коррупционных правонарушениях, внести предложения относительно реформирования законодательства, регулирующего порядок проведения административного производства.

Главной целью монографии является попытка обозначить основные проблемы применения административно-деликтных норм, дать характеристику особенностям производства по делам о коррупционных правонарушениях.

В ст. 1 Закона Украины "О борьбе с коррупцией" указано, что под коррупцией понимается деятельность лиц, уполномоченных на выполнение функций государства, направленная на противоправное использование предоставленных им полномочий для получения материальных благ, услуг, льгот или других преимуществ¹.

Коррупционными деяниями является незаконное получение лицом, уполномоченным на выполнение функций го-

¹ Закон Украины "О борьбе с коррупцией" - № 34 - 05. 10 1995 г. - Инфодиск "Законодательство Украины", 2008 г.

сударства, в зв'язи з виконанням таких функцій матеріальних благ, услуг, льгот или других преимуществ, в том числе принятие или получение предметов (услуг) путем их приобретения по цене (тарифом), которая является существенно ниже от их фактической (действительной) стоимости, получение лицом, уполномоченным на выполнение функций государства, кредитов или заемов, приобретения ценных бумаг, недвижимости или другого имущества с использованием при этом льгот или преимуществ, не предусмотренных действующим законодательством.

Как отмечает ряд ученых – юристов, в частности А. Галкин, закон должен быть простым и понятным для простых граждан, а если проанализировать нормы Закона Украины "О борьбе с коррупцией", то они весьма не ясны для простого обывателя, поскольку законодатель включил в понятие "коррупция" несколько значений¹. Это и факты злоупотребления, превышения служебных полномочий, взяточничества, причем еще не решен вопрос о минимальном размере взяток, а соответственно, отличие взятки от коррупционного деяния и, следовательно, разграничения административной и уголовной ответственности.

Однако я остановлюсь на проблемах, связанных с производством по делам о коррупционных правонарушениях. Нормы, регулирующие порядок производства содержатся в ст. 12 Закона Украины "О борьбе с коррупцией". Поскольку коррупционные правонарушения являются административными, исходя из норм Закона Украины "О борьбе с коррупцией", то порядок административного производства регулируется помимо Закона Украины "О борьбе с коррупцией", также и Кодексом Украины об административных правонарушениях.

¹ Галкин А. М. "Антикоррупційне законодавство потребує кардинальних змін або як вирішити проблеми боротьби з корупцією в Україні" - "Прокуратура, Людина, Держава". - 2005. - № 8. - С. 8-12.

Здесь проявляется проблемы связанные с систематизацией административного законодательства. Поэтому у практиков при составлении административных материалов возникают трудности на какой же акт сослаться правоприменителям. Документом, в котором описываются признаки коррупционного деяния, а также другие сведения, называется протокол. В ч. 2 ст. 12 Закона Украины "О борьбе с коррупцией" законодателем указано, что "протокол о совершении коррупционного деяния или другого правонарушения, связанного с коррупцией...". Возникает неопределенность в плане того, что в КУоАП данный документ звучит как протокол об административном правонарушении. На первый взгляд, кажется, что проблема не настолько серьезная, чтобы акцентировать внимание законодателя. Однако юридический документ обязан иметь точное название и порядок его применения, поскольку правонарушители могут воспользоваться пробелами законодательства и уйти от ответственности, например, заявив, что при коррупционном правонарушении должен составляться протокол об административном правонарушении, а Закон Украины "О борьбе с коррупцией" данный документ даже не упоминается в тексте нормативного акта. Помимо этого, на мой взгляд, в Законе Украины "О борьбе с коррупцией" необходимо было указать по аналогии со ст.256 КУоАП содержания протокола об административных правонарушениях, указав информацию, которая должна находиться в протоколе о совершении коррупционного правонарушения¹. Еще одним серьезным и в то же время проблемным моментом является наличие понятий при составлении протокола. В Законе Украины "О борьбе с коррупцией" снова ничего не оговорено по поводу участия данных лиц. В КУоАПе указано, что при составлении прото-

¹ Кодекс об административных правонарушениях. - Х.: ООО "Одиссей", 2008. - С. 287.

кола могут быть свидетели, то есть независимые лица. На мой взгляд, в Законе Украины "О борьбе с коррупцией" и в КУоАП для подтверждения обоснованности и законности действия лиц, которые составляют протокол об административном правонарушении просто необходимо применения такого института, который активно используется на практике и в уголовном процессе как процесс привлечения понятых по административному делу, как при составлении протокола об административном правонарушении, так и при составлении других административных материалов дела, например, при составлении протокола об административном задержании.

В ст. 22 КУоАП установлено, что при малозначительности совершенного административного правонарушения орган (должностное лицо), уполномоченный решать дело, может освободить нарушителя от административной ответственности и ограничиться устным замечанием. Однако не определен предельный размер, который бы ограничивал малозначительность правонарушения от наложения административной ответственности. К тому же возникает вопрос, что по какому критерию определять малозначительность деяния, однако ни в КУоАП, ни в Законе Украины "О борьбе с коррупцией" этого нет. Из-за этой проблемы вытекает следующая проблема, связанная с процессуальными нормами, а именно в ст. 22 указано, что уполномоченный орган может ограничиться устным замечанием. Однако где должно быть зафиксировано данное устное замечание, в каком документе в законодательных актах также не указано. Ведь при повторности совершения административного правонарушения факт освобождения от административной ответственности при малозначительности правонарушения уже будет играть большое значение в плане назначения размера административного взыскания. Эти пробелы в законодательстве активно используют адвокаты представляя интересы должностных лиц, которых хотят привлечь к административной ответственности.

Явним преимуществом является лишь то, что в ч. 4 ст. 12 Закона Украины "О борьбе с коррупцией" указан срок в течении которого должностное лицо, составившее протокол за коррупционные деяния, с момента его составления обязан направить материалы проверки и протокол в районный суд, которому подведомственны данные коррупционные правонарушения. Для сравнения в ст. 257 КУоАП, которая регулирует направление протокола по подведомственности, срок направления протокола в орган, рассматривающий дело, не указан вовсе. Рассмотрение административных дел о коррупционных деяниях или других правонарушениях, связанных с коррупцией, осуществляется судами в пятнадцатидневный срок со времени их поступления в суд. Поскольку коррупционные правонарушения являются довольно опасным правонарушением, то и неудивительно стремление законодателя увеличить срок наложения административного взыскания, который составляет не позднее шести месяцев со дня его совершения. Срок рассмотрения административных дел о коррупционных деяниях приостанавливается судом в случаях, когда лицо, на которого составлен административный протокол о коррупционных деяниях, преднамеренно уклоняется от явки в суд или из уважительных причин не может туда появиться (заболевание, отъезд в командировку или на лечение, пребывание в отпуске и тому подобное). Постановление суда о наложении административного взыскания в виде штрафа за коррупционные деяния или другие правонарушения, связанные с коррупцией, в трехдневный срок направляется соответствующему государственному или выборному органу для решения вопроса. Завершается процесс по коррупционным правонарушениям на общих основаниях, предусмотренных главой 24 КУоАП.

Подводя итог можно выделить следующие предложения для совершенствования законодательства, регулиующее по-

рядок производства по делу за коррупционные правонарушения:

1) Дополнение норм Закона Украины "О борьбе с коррупцией", регулирующих вопрос с содержанием протокола об административном правонарушении.

2) Введение обязательного участия двух понятых при составлении протокола об административном правонарушении

3) Введения критерия или минимального размера, ограничивающего малозначительность административного правонарушения от административного (в том числе и коррупционного) правонарушения при котором возникает необходимость для наложения административного взыскания

4) Проведение систематизации административно - процессуального законодательства путем слияния в отдельный кодифицированный акт производства по делам об административном правонарушении.

В.І. Ткаченко

доцент кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності
кандидат юридичних наук, доцент
*(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНІ ЗАХОДИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Подолання корупції в Україні є найсерйознішою проблемою, нерозв'язання і загострення якої негативно впливає на міжнародне становище нашої держави та її політичний імідж у світі¹.

¹ Про підсумки парламентських слухань щодо стану боротьби з корупцією в Україні : постанова Верховної Ради України від 05.07.2001 р. // Голос України. - 2001. - 15 серпня.

Важливу роль у протидії корупційним проявам відведено адміністративному законодавству. Про це свідчить спрямованість Закону України "Про боротьбу з корупцією" від 05.10.1995 р. № 356/95-ВР на широке застосування адміністративної відповідальності за корупційні та інші діяння, що пов'язані з корупцією¹.

А тому метою цієї роботи є висловлення деяких пропозицій щодо удосконалення діючого законодавства в сфері боротьби з корупційними проявами.

Проблеми боротьби з корупцією досліджували такі вітчизняні науковці, як А. Афонкін, В.Б. Авер'янов, В.К. Колшаків, І.П. Голосніченко, М.І. Мельник, О.В. Кузьменко та ін. Детально аналізуючи погляди вчених на зазначену проблему ми прийшли до висновку, що в сучасних умовах більш важливого значення набувають не окремі правові засоби спрямовані на подолання корупції, а комплексні адміністративно-правові заходи державної влади щодо протидії самій природі корупції в цілому, як негативному суспільному явищу.

Що мається на увазі під корупційним правопорушенням?

Спираючись на аналіз чинного антикорупційного законодавства і доктринальні точки зору на генезис та сутність корупції, найбільш змістовне визначення корупційного правопорушення пропонує М.І. Мельник. Під таким він розуміє правопорушення, які полягають у неправомірному використанні особою, уповноваженою на виконання функцій держави, офіційно наданої їй влади, посадових повноважень, відповідних можливостей з метою задоволення особистих інтересів чи інтересів третіх осіб (корупційні діяння), а також в інших діях, які створюють умови для вчинення корупційних діянь чи

¹ Анатолій Афонкін. Поняття, ознаки та склад корупційного адміністративного правопорушення // Юридична Україна. - 2009. - № 3. - С. 41.

є приховуванням їх або потуранням їм (інші діяння, пов'язані з корупцією). Цю точку зору підтримує А. Афонкін¹.

Виходячи зі змісту визначення можна зробити висновок, що вирішальну роль у складі правопорушення відіграє суб'єкт правопорушення. Чинне адміністративне законодавство не дає узагальненого визначення суб'єкта адміністративного правопорушення і такого терміну не вживає. Аналіз відповідних статей КУпАП, у тому числі й за вчинення корупційних діянь, дозволяє зробити висновок, що ним є фізична, осудна особа, що досягла певного віку і виконує функції держави та вчинила описаний у законі склад адміністративного проступку. Таким чином, вона має бути державним службовцем, тобто спеціальним суб'єктом².

Дослідженням категорії "посада", "державний службовець", "державна служба" займалися ряд адміністративістів. Ці дослідження здійснювалися, в основному, в рамках більш загальних проблем державної служби. Серед них українські правознавці В.Б. Авер'янов, І.П. Голосніченко, Ю.П. Битяк, російські вчені Ю.Н. Стариков, Б.Н. Габрічідзе, В.М. Манохін та ін.³.

¹ Курс уголовного права. Общая часть : учеб. / под ред. Н. Ф. Кузнецовой, И. М. Тяжковой. – М. : ЗЕРЦАЛО, 1999. – Т. 1: Учение о преступлениях. – С. 159; Анатолий Афонкин. Понятия, ознаки та склад корупційного адміністративного правопорушення // Юридична Україна. – 2009. – № 3. – С. 41.

² Анатолий Афонкин. Понятия, ознаки та склад корупційного адміністративного правопорушення // Юридична Україна. – 2009. – № 3. – С. 44.

³ Державне управління в Україні. (Навчальний посібник). За загальною редакцією доктора юридичних наук, професора В.Б. Авер'янова. К.; вид. ТОВ "СОМИ", 1999. – 265 с. – С. 113-114; Адміністративне право України: основні поняття. Навчальний посібник. / За заг. ред. доктора юридичних наук, професора І.П. Голосніченка. – К.: ГАН, 2005. – 232 с. – С. 47-48. Административное право Украины. – 2-е изд., перераб. и доп. [Учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец./ Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.Н. Гарашук и др.]; Под ред. проф. Ю.П. Битяка. – Харьков: Право, 2003. – 576 с. – С. 101-102; Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. М., 2002. С. 590; Габричи-

Не вдаючись до детального аналізу та аргументації позицій вчених⁴ ми дійшли до висновку, що у загальному вигляді посаду державного службовця можна визначити, як базовий елемент державного органу, нормативно й організаційно визначений і ообособлений, наділений частиною компетенції державного органу.

А державна служба в Україні у відповідності до Закону України від 16 грудня 1993 року "Про державну службу" - це професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження⁵.

Однією із основних функцій в діяльності державних службовців є функція надання юридичним і фізичним особам управлінських послуг⁶ у різноманітних сферах суспільного життя. Її головне завдання - побудова та упорядкування адміністративних процедур⁷ необхідних для всебічного, об'єктивного, неупередженого та своєчасного вирішення адмініст-

дзе Б.Н., Чернявский А.Г. Служебное право. - М., 2006. - С. 116; Манохин В.М. Советская государственная служба. - М., 1966. - С. 72.

⁴ Зазначена категорія не є безпосереднім предметом дослідження.

⁵ Адміністративне право України: основні поняття. Навчальний посібник. / За заг. ред. доктора юридичних наук, професора І.П. Голосніченка. - К.: ГАН, 2005. - 232 с. - С. 47.

⁶ Управлінська послуга - це передбачена законодавством частина управлінської діяльності посадових осіб органів виконавчої влади і місцевого самоврядування спрямована на задоволення правомірних потреб чи інтересів приватної особи з конкретного питання.

⁷ Адміністративні процедури з надання адміністративних послуг це встановлений нормами права порядок діяльності адміністративних органів в процесі публічно-владної діяльності щодо реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) для отримання певного результату. Див. Писаренко Г.М. Дозвільні адміністративні процедури // Кримський юридичний вісник "Адміністративна реформа та проблеми вдосконалення діяльності правоохоронних органів". - Випуск 3. - Сімферополь. - 2008. - С. 171.

ративної справи¹.

Але, як зазначає Г.М. Писаренко: "Мета "служіння" держави інтересам людини хоч і знайшла пряме текстуальне відтворення в Концепції адміністративної реформи, але поки що не стала пануючою як у свідомості державних службовців, так і в практичній діяльності органів виконавчої влади"². Саме тому, правове регулювання відносин органів виконавчої влади і місцевого самоврядування з громадянами та юридичними особами є однією з актуальних проблем українського суспільства.

З огляду на зазначене, вважаємо за необхідне висловити окремі пропозиції, які, на нашу думку, можуть сприяти поліпшенню правового регулювання та покращенню діяльності органів державної влади у попередженні корупційних правопорушень.

Серед різноманіття управлінських послуг значне місце посідають послуги з приводу видачі юридичним і фізичним особам дозвільних документів на здійснення окремих операцій або певних видів господарської діяльності. Наприклад, дозволів на користування земельною ділянкою, здійснення господарської діяльності певного виду, робіт, послуг та ін.³. Саме тут відбувається більшість порушень корупційного законодавства, а тому механізм протидії корупції у зазначеному напрямі потребує удосконалення.

На регулювання відносин дозвільного характеру, що виникають у ході виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів спрямована велика кількість адміністративно-правових

¹ Кузьменко О.В., Гуржвій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник / За ред. О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 416 с. – С. 112.

² Писаренко Г.М. Дозвільні адміністративні процедури // Кримський юридичний вісник "Адміністративна реформа та проблеми вдосконалення діяльності правоохоронних органів". – Випуск 3. – Сімферополь. – 2008. – С. 169

³ Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 6 вересня 2005 року // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 48. – Ст. 483.

норм. Це зумовлено специфікою управлінської діяльності в різних сферах суспільного життя, компетенцією органів управління. Так, наприклад, дозвільна система поширюється більш ніж на 60 видів господарської діяльності, а видачу відповідних дозволів здійснює понад 30 спеціально уповноважених державних органів.

З метою протидії проявам корупції у зазначеній сфері доцільним було б здійснення низки організаційно-правових, компетенційних та адміністративно-процедурних заходів.

При реалізації організаційно-правових заходів бачиться важливим запозичення досвіду діяльності органів виконавчої влади Швейцарії. В адміністративному праві Швейцарії закріплено принцип, який отримав неофіційну назву "одне вікно". Даний принцип визначає обов'язком уповноваженого органу або посадової особи, до якої звернувся з клопотанням громадянин, зібрати всі документи, які необхідні для прийняття рішення щодо зазначеного клопотання. А "якщо для надання управлінської послуги необхідне залучення декількох уповноважених органів, то таке залучення до провадження має здійснюватися уповноваженим органом, до якого була подана заява і який несе відповідальність за своєчасне і якісне надання послуги"¹. Відсутність зазначеного положення, на думку І. Коліушка і В. Тимошука, є недоліком нашого законодавства.

З 2005 року, з моменту набуття чинності закону України "Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності" вітчизняне законодавство використовує зазначений принцип лише у сфері господарської діяльності. Так, у відповідності до ст. 2 дія Закону поширюється на дозвільні органи, адміністраторів, уповноважений орган та суб'єктів господарювання, які мають намір провадити або провадять господарську діяльність, і не поширюється на відносини у сфері ліцензування

¹ Коліушко І., Тимошук В. Управлінські послуги - новий інститут адміністративного права // Право України. - 2001. - № 5. - С. 30-34.

господарської діяльності, захисту економічної конкуренції, а також на дозвільну систему, яка поширюється на операції зі зброєю, бойовими припасами, вибуховими матеріалами і речовинами, сильнодіючими отруйними речовинами, дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії¹.

У зв'язку з проведенням Конституційної реформи, яка передбачає дію нового механізму перерозподілу повноважень та функцій, настає унікальна можливість на законодавчому рівні закріпити чіткий і прозорий механізм надання управлінських послуг, у тому числі і в дозвільній сфері.

Одним з перспективних напрямів перерозподілу зазначених повноважень за принципом, який би ми визначили як "принцип концентрації компетенції", було б створення на державному рівні спеціально уповноваженого органу – Державної дозвільної адміністрації (ДДА) й її регіональних центрів.

До компетенційних заходів ДДА бачиться доцільним віднесення повноважень щодо:

1) підготовки проєктів нормативно-правових актів з питань:

- поступового скорочення правових заходів дозвільного характеру, які спрямовані на одержання або реалізації відповідного права;

- суттєвого скорочення самого переліку дій громадян, а також поглибленням і вдосконаленням процесу стандартизації таких послуг²;

2) розгляду всіх без виключення адміністративних справ дозвільного характеру та прийняття рішень про видачу або відмову у видачі дозволів;

¹ Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 6 вересня 2005 року // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 48. – Ст. 483.

² Долечек В.С. надання управлінських послуг населенню органами виконавчої влади України: організаційно-правовий аспект: Авторефер. дис. ... канд. юрид. наук. – К.: Національна академія державного управління при Президентові України. 2005. – 19 с. – С. 9.

3) створення мереж курсів зі спеціальної підготовки одержувачів дозволів;

4) упорядкування діяльності комісій (медичних, технічних, санітарно-епідемічних та ін.) які сприяють отриманню необхідних актів і довідок*;

5) формування системи підприємств, установ і організацій по наданню послуг щодо відповідності матеріальних об'єктів дозвільної системи вимогам (технічним, екологічним, санітарно-епідемічним та ін.) правил дозвільної системи;

6) запровадження юридичної основи і фінансових механізмів збору оплати з юридичних і фізичних осіб за надання управлінських послуг в дозвільній сфері та створення ефективної системи контролю за надходженням коштів;

7) здійснення ефективного контролю за виконанням суб'єктами дозвільної системи відповідних правил;

8) створення на регіональному рівні центрів оцінювання якості надання вищезазначених управлінських послуг та ін.

В умовах демократичних перетворень в державі важливого значення набуває якість надання зазначених управлінських послуг.

Стандарт ефективності задоволення потреб користувачів управлінських послуг в дозвільній системі, показник результативності діяльності структурних підрозділів ДДА та їх посадових осіб можуть складати наступні критерії якості надання послуг: доступність визначається наявністю даних про суб'єкт надання управлінських послуг, територіальним розташуванням органів влади та доступом для отримання послуг, достатністю аналогових форм для вироблення послуг; зручність – зосередженням видів послуг у мінімальній кількості структур, упорядкованістю способів надання послуг (безпосередньо чи на відстані); своєчасність – тривалістю часу для надання по-

* Надання суб'єктам звернення допомоги в реалізації їх права на отримання відповідного дозволу повинно стати одним з головних обов'язків таких комісій. Прим. авт.

слуг, дотриманням встановлених строків надання послуг; повага до особи -врахуванням інтересів груп користувачів послуг (за віком, достатком тощо), етикою поведінки виробників послуг, динамікою розкриття корупційних діянь під час надання послуг; відкритість - обґрунтованістю інформації про плату за послуги, розвитком форм надання послуг, прозорістю інформативності про надання послуг¹.

Дієвим механізмом у боротьбі з корупційними проявами постає ефективна система мотивації праці² державних службовців. В умовах розвитку ринкових відносин значне місце посідає економічна мотивація. На персонал чинить вплив декілька факторів: власне гроші, які надають можливість отримувати від життя певні блага, фактор оцінки діяльності, який примушує підтримувати відповідну якість праці, фактор соціальної значимості, як у своєму колективі так і в різних суспільних колах³. А тому, встановлення адекватно чіткої оплати за виконану роботу, може протистояти корупції і виступати дійовим інструментом для мотивації службовців щодо якісного надання послуги, особливо у випадку, коли від цих коштів безпосередньо залежатиме фінансування відповідного адміністративного органу та грошове забезпечення службовців⁴.

¹ Поляк О.В. Механізми надання управлінських послуг органами влади: Авторефер. дис. ... канд. юрид. наук. - Львів: Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України. 2006. - 19 с. - С. 11-12.

² Мотивація - сукупність внутрішніх і зовнішніх рушійних сил, які спонукають людину до діяльності, задають їй межі та форми діяльності та надають цій діяльності спрямованість, що орієнтована на досягнення цілі. Див. напр. Эффективная мотивация персонала. Как добиться максимум результата при минимуме затрат / Авт.-сост. В. Надеждина. - Минск: Харвест, 2007. - 256 с. - С. 11.

³ Там само. - С. 178.

⁴ Долецк В.С. Надання управлінських послуг населенню органами виконавчої влади України: організаційно-правовий аспект: Авторефер. дис. ... канд. юрид. наук. - К.: Національна академія державного управління при Президенті України. 2005. - 19 с. - С. 10.

Важливе місце в діяльності органів владних повноважень відіграє адміністративно-процедурна діяльність. На думку І.П. Голосніченка адміністративно-процедурною діяльністю охоплюється майже весь управлінський процес¹.

Що являють собою адміністративно-процедурні відносини?

Ті адміністративно-процесуальні відносини, що виникають з метою реалізації управлінських функцій і юридичним фактом щодо їх організації є волевиявленням суб'єкта державного управління, оформленим у вигляді акта, вказівки чи розпорядження (внутрішньосистемні процесуальні відносини) або заява громадянина, що звернувся за одержанням управлінської послуги (зовнішньосистемні процесуальні відносини), характеризуються як адміністративно-процедурні управлінські відносини².

Звісно, ця діяльність потребує відповідно правової регламентації, яка б забезпечувала певний порядок, умови та послідовність здійснення адміністративних процедур на кожній стадії адміністративного провадження щодо вирішення конкретного питання. Насамперед, наприклад, це стосується стадії подачі заяви на отримання дозволу. Доцільним, на нашу думку, було б виключення безпосереднього контакту між посадовою особою і суб'єктом звернення під час подачі заяви і відповідних документів в уповноважений орган. Це можна зробити, передбачивши процедурну норму, в якій визначити, що подача заяви і необхідних документів на отримання дозволу, здійснюється по пошті, комп'ютерними мережами та іншим шляхом, який виключає безпосередній контакт між посадовою особою і суб'єктом звернення.

Таким чином, наразі гостро стоїть проблема теоретичного обґрунтування, розроблення та удосконалення національного

¹ Адміністративний процес: Навчальний посібник / За заг. ред. доктора юридичних наук, професора І.П. Голосніченка. – К.: ГАН, 2003. – 256 с. – С. 22.

² Там само.

законодавства, що регулює здійснення адміністративно-процедурної діяльності органів державної влади.

І скасування більш ніж 30 спеціально уповноважених дозвільних органів шляхом концентрації компетенції щодо надання дозвільних послуг в єдиному державному органі - Державній дозвільній адміністрації, упорядкованість способів надання послуг, збалансованість плати з наданими послугами, обґрунтованість інформації про плату за послуги, ефективна система мотивації праці державних службовців буде дієвим засобом протидії корупційним та іншим діянням, що пов'язані з корупцією.

Крім того, перехід до нових функцій влади, форм надання послуг за рахунок перерозподілу повноважень між органами влади на базі встановлення переліку послуг, підвищення їх якості та здійснення оцінювання їх надання, зниження витрат на утримання органів влади що надаються за рахунок бюджетів є важливою умовою вступу України до Європейського Союзу.

Л.М. Чуніхіна

доцент кафедри господарського права
кандидат юридичних наук
(Східноукраїнський національний університет
імені Володимира Даля)

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПЕРВИННОГО ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ: СТАН ТА ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ

Законом України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом" передбачені *правові засади та організація* системи запобіжної діяльності, в т.ч. фінансового моніторингу сумнівних фінансових опе-

рацій. Цією системою охоплені банки України, через які проходять основні фінансові потоки. Проте, акти законодавства виявилися недосконалими, організаційна структура та її реалізація – неефективними:

- система недостатньо зорієнтована на запобігання злочинним спробам легалізувати доходи кримінального походження;

- не налагоджено потрібного зв'язку та взаємодії фінансово-кредитних установ з правоохоронними органами; результати її функціонування незначні;

- виявлення сумнівних фінансових операцій не відіграє своєї ролі інформаційно-кримінологічного засобу вишукування злочинних форм легалізації кримінальних прибутків та злочинних угруповань, які використовують ці форми.

5.06.2007 р. Верховна Рада України прийняла Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом". Проте зміни стосуються переважно *уточнення редакції, спрощення формулювань, деталізації деяких норм.*

Стан і тенденції здійснення в Україні моніторингу фінансових операцій не сприяють посиленню боротьби з відмиванням кримінальних доходів, актуалізують наукові та практичні проблеми, які повинні розв'язуватися на різних рівнях: законодавчому, організаційному, правоохоронному; науковими засобами.

В роботах А.С. Беніцького, О.О. Дудорова, В.О. Навроцького, В.В. Сташиса, В.Я. Тація та ін. розглядалися теоретичні основи кримінальної відповідальності за легалізацію доходів злочинного походження. Кримінологічні *засади* запобігання та протидії відмиванню грошей, одержаних злочинним шляхом, були предметом розгляду досліджень А.П.Закалюка, В.М. Поповича, І.К. Туркевич, в тому числі у банківській сфері – М.В. Бондаревої, А.С. Клименка, Г.О. Усатого, О.О. Чаричанського. О.М. Бандурка, З.С. Варналій, І.М. Даньшин, Е.О. Дідоренко та ін. в сво-

їх роботах торкалися характеристики джерел незаконного походження коштів, способів їх відмивання та напрямів протидії цьому явищу. Проте, в роботах названих авторів не визначені законодавчі, організаційні та методичні засоби забезпечення реалізації *кримінологічної функції* первинного фінансового моніторингу щодо запобігання та протидії використанню банківської системи з метою відмивання доходів злочинного походження.

У результаті аналізу окремих нормативно-правових актів автором аргументована невідповідність сучасного законодавчого та іншого правового регулювання первинного фінансового моніторингу у банківській системі України потребам реалізації його *кримінологічної функції*.

Серед недоліків правового та організаційно-управлінського забезпечення реалізації *кримінологічної функції* первинного фінансового моніторингу одним із найсуттєвіших слід назвати відсутність своєчасної та ділової взаємодії між банками та правоохоронними органами. Обмежена взаємодія банків як суб'єктів первинного фінансового моніторингу з іншими його суб'єктами та правоохоронними органами у використанні інформації, яка складає банківську таємницю, є наслідком, передусім, відсутності чіткого правового регулювання, а саме:

а) неоднозначності трактування прав та обов'язків правоохоронних органів та банків щодо більш оптимального механізму часткового доступу до банківської таємниці;

б) невизначеності механізму своєчасного повідомлення банками правоохоронних органів про сумнівні фінансові операції одразу після виявлення ознак їх сумнівності та отримання відомостей про результати перевірки зазначених повідомлень;

в) обмеження подання інформації про сумнівні фінансові операції надмірними обставинами і умовами, що фактично зводять нанівець інформаційні можливості моніторингу та виконання ним *кримінологічної функції*;

г) відсутності у законодавстві України на відміну від інших країн та всупереч рекомендаціям міжнародних організацій тимчасового зупинення сумнівних фінансових операцій на час їх перевірки, у т.ч. правоохоронними органами.

До прийняття Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом", взаємодія банків з правоохоронними органами по виявленню правопорушень в фінансово-кредитній сфері регулювалась Законом "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю". Підпунктом "б" п. 2 ст. 12 цього закону встановлено, що спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю органів внутрішніх справ і Служби безпеки України мають повноваження на письмову вимогу керівників відповідних спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю одержувати від банків (негайно, а якщо це неможливо - не пізніше, як протягом 10 діб) інформацію і документи про операції, рахунки, вклади, угоди фізичних та юридичних осіб.

Така взаємодія з банками на підставі письмових запитів закріплюється і уточнюється іншими нормативно-правовими актами, зокрема: п. 17 ст. 11 Закону України "Про міліцію"; п. 3 ст. 25 Закону України "Про службу безпеки України"; п. 1 ч. 1 ст. 20 Закону України "Про прокуратуру". Закон України "Про банки і банківську діяльність" встановлює порядок та обсяги такої інформації.

В Законі України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом" залишилася лише загальна вказівка про співпрацю цих органів. Чому ми робимо висновок про неузгодженість спільних дій правоохоронних органів з банками у сфері запобігання та протидії легалізації доходів злочинного походження? В Україні взаємодія банків з подання інформації правоохоронним органам про сумнівні фінансові операції та стан грошових коштів на рахун-

ках клієнтів нормами діючого законодавства України обмежена не тільки письмовими запитами конкретного правоохоронного органу, а й конкретними обставинами, наприклад - певним проміжком часу:

- статтею 5 Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом" суб'єкти первинного фінансового моніторингу зобов'язані надавати Уповноваженому органу інформацію про фінансові операції *не пізніше трьох робочих днів* з моменту її реєстрації;

- статтею 8 Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом" - *негайно* у випадках, коли суб'єкти первинного фінансового моніторингу підозрюють, що такі фінансові операції пов'язані, мають відношення або призначені для фінансування терористичної діяльності;

- постанова Національного банку України "Про схвалення Методичних рекомендацій з питань розроблення банками України програм з метою протидії легалізації (відмиванню) грошей, одержаних злочинним шляхом", дозволяє керівникам банку протягом *двох робочих днів* з часу здійснення значної фінансової операції або віднесення її до сумнівної, приймати рішення про надання інформації правоохоронним органам.

Розбіжності правових норм обмежені не лише часовими рамками. Існують також розбіжності у сумах фінансових операцій. Так Закон України "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю" зобов'язує *попередньо* інформувати про великомасштабні операції розміром понад сто мінімальних заробітних плат для фізичних осіб та розміром понад п'ять тисяч мінімальних заробітних плат для юридичних осіб, які здійснили операцію одноразово або протягом тридцяти діб.

Закон України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом" "обме-

жує" сумнівні фінансові операції сумою вісімдесят тисяч гривень.

Вважаю, що правоохоронні органи *вчасно і доречно* скористатися джерелами доказів легалізації процесуально не можуть тому, що в елементах взаємодії банків з правоохоронними органами *відсутня* також необхідна узгодженість дій.

По-перше, передача інформації банками не правоохоронним органам безпосередньо, а через Уповноважений орган недосконала своєю заорганізованістю і несвоечасністю.

По-друге, з'ясування сумнівності фінансової операції з тим органом, який так само як і банк не має самостійних повноважень розслідування та переслідування фактів легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, значно знижує можливості своєчасного запобігання, оскільки при з'ясуванні втрачається час, а з ним (нерідко) і гроші сумнівного походження.

Недосконалість правового регулювання дозволяє злочинцям розпорядитися грошима на свій розсуд, поки з'ясовується можлива причетність фінансової операції до легалізації та поки здійснюється фінансовий моніторинг. Оцінка стану правового регулювання реалізації банками України кримінологічної функції первинного фінансового моніторингу дає можливість зробити висновок, що Закон України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом" взагалі прийнято Верховною Радою України формально – норми закону за своєю ідеологією та змістом не відбивають справжню небезпеку відмивання "брудних" грошей, а правовому регулюванню первинного фінансового моніторингу відчутно бракує чіткості підстав його проведення, відсутність моменту і засобів з'ясування можливості віднесення банківської операції до моніторингової, відсутність засобів моніторингу та перевірки сумнівних фінансових операцій, підстав повідомлення та можливості зупинення сумнівних фінансових операцій для подальшої конфіскації кримінальних доходів.

Для удосконалення правового регулювання первинного

фінансового моніторингу у банківській системі пропонуються такі основні заходи:

1) наблизити *правове регулювання* первинного фінансового моніторингу до міжнародних стандартів, насамперед Рекомендацій Міжнародної Групи розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей ФАТФ;

2) поліпшити *організацію протидії* легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, в Україні та використовувати досвід впровадження первинного фінансового моніторингу за цим негативним явищем на практиці.

Для цього пропоную:

Перше. З метою недопущення звуження підстав ідентифікації осіб - клієнтів банку редакцію ч. 2 ст. 5 "Завдання та обов'язки суб'єкта первинного фінансового моніторингу" Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом", викласти текстом наступного змісту: "*проводити ідентифікацію осіб по всіх фінансових операціях, крім тих, по яких клієнти були раніше ідентифіковані*".

Друге. ч. 3 ст. 5 "Завдання та обов'язки суб'єкта первинного фінансового моніторингу" Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом", викласти у наступній редакції: "*забезпечити виявлення і реєстрацію фінансових операцій, що підлягають первинному фінансовому моніторингу та передбачити механізм з'ясування можливості віднесення банківської операції до моніторингової*".

Для визначення контрольно-перевірочних повноважень суб'єктів первинного фінансового моніторингу у банках, та надання таких повноважень Державному комітету фінансового моніторингу пропоную *третє:* ч. 10 ст. 5 Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом" викласти у наступній редакції:

"Суб'єкт первинного фінансового моніторингу з урахуванням вимог чинного законодавства і нормативно-правових актів Уповноваженого органу встановлює правила проведення внутрішнього фінансового моніторингу, передбачає засоби перевірки фінансових операцій та призначає працівника, відповідального за його проведення".

Підстави та момент передачі інформації правоохоронним органам зумовлені тим, що банки свої перевірочні можливості повністю вичерпали, а сумніви і підозри щодо "відмивання" підтвердити або спростувати власними засобами не можуть. Тому *четверте*, для перевірки причетності фінансової операції до моніторингової пропоную передбачити взаємні спільні перевірочні та запобіжні заходи правоохоронних органів і банків, як суб'єктів первинного фінансового моніторингу.

П'яте. Пропоную скоротити строки обміну інформацією. Для цього пропоную редакцію ч. 4 ст. 5 "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом" замінити текстом наступного змісту: *"подавати інформацію Уповноваженому органу, правоохоронним та іншим компетентним органам негайно з моменту реєстрації висновку по перевірці фінансової операції, що підлягає обов'язковому фінансовому моніторингу, та виконувати вказівки цих органів"*.

Шосте. Пропоную поновити норму про безпосередню співпрацю суб'єктів первинного фінансового моніторингу з правоохоронними органами по перевірці інформації про сумнівні фінансові операції, спростуванню або підтвердженню причетності останньої до "відмивання", яка існувала > попередніх проектах Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом" та про яку в закон залишилася лише загальна вказівка.

Сьоме. Відсутність у законі права суб'єктів первинного фінансового моніторингу повідомляти правоохоронні органи терміново (негайно) про свої сумніви (і навіть підозри), значно знижує можливість своєчасного запобігання відмиванню грошей сумнівного походження. Подібне передбачено лише у разі

виникнення підозри на фінансування тероризму.

Безперечно, при з'ясуванні причетності фінансової операції до моніторингової втрачається час, а з ним нерідко і кошти сумнівного походження, що значно знижує результативність первинного фінансового моніторингу.

Восьме. Закон не наділив суб'єктів первинного фінансового моніторингу правом тимчасового призупинення сумнівної операції, щоб забезпечити можливу у майбутньому конфіскацію грошей, які стали об'єктом первинного фінансового моніторингу.

Пропоную ст. 7 "Право суб'єкта первинного фінансового моніторингу" відмовитися від забезпечення здійснення фінансової операції" Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом" доповнити частиною 3 наступного змісту: *"У разі неможливості перевірити підозрілу на відмивання фінансову операцію засобами фінансової установи, суб'єкт первинного фінансового моніторингу має право за власною ініціативою тимчасово призупинити операцію та одночасно повідомити Уповноважений, правоохоронний або інший компетентний орган".*

Дев'яте. Кошти сумнівної фінансової операції тимчасово, до в'яснення причетності останніх до відмивання грошей, пропоную акумулювати на окремому балансовому рахунку банківської установи.

Для цього пропоную доповнити гл. 11 "Запобігання легалізації грошей, набутих злочинним шляхом" Закону України "Про банки і банківську діяльність" новою статтею 66, подавши її в такій редакції: *"Банки мають право тимчасово, до з'ясування Уповноваженим органом або правоохоронним органом причетності фінансової операції до організованої злочинної діяльності, призупиняти сумнівної фінансової операції, акумулювати кошти сумнівної фінансової операції на позабалансовому рахунку банківської установи.*

У разі доказу причетності фінансових коштів до легалізації, гроші (з метою конфіскації) перераховувати до Державного бюджету України у встановленому порядку. Якщо не пов'язана - повертати на

поточний рахунок клієнта в банківській установі, і не заперечувати суб'єкту господарської діяльності здійснити фінансову операцію за призначенням".

Запропонована автором пропозиція про можливість перерахування коштів, конфіскованих від легалізації до Державного бюджету України вже врахована депутатами Комітету Верховної Ради України по боротьбі з організованою злочинністю і корупцією у законопроекті "Про зміни до Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом".

Десяте. Якщо банківська установа оцінює ризик здійснення клієнтом відмивання грошей як високий, з метою з'ясування інформації банкам дозволено застосовувати нетрадиційні контрольні заходи запобігання:

1) "звертатися до клієнта з проханням надати необхідних пояснень і додаткових відомостей, що роз'яснюють економічне значення операції".

2) направляти свого працівника, який відповідає за роботу з цим клієнтом, на місце здійснення діяльності клієнта.

Вважаю, що специфіка виявлення сумнівних фінансових операцій в банках відрізняється від організаційних заходів оперативно-пошукового процесу правоохоронних органів. Суб'єкти первинного фінансового моніторингу не мають права розслідування злочинів та переслідування злочинців Це компетенція правоохоронних органів (доречі, нагадаємо, що сумнівна операція не обов'язково має бути злочином).

Тому пропоную виключити ці норми з Постанови Правління НБУ від 30.04.2002р. № 164 "Про схвалення Методичних рекомендацій з питань розроблення банками України програм з метою протидії легалізації (відмиванню) грошей, отриманих злочинним шляхом".

Одинадцять. Пропозиції автора, що "банки, їх керівники, посадові та відповідальні особи звільняються від кримінальної або адміні-

стративної відповідальності у зв'язку з більш повним розкриттям інформації якщо доводять підозри до відома компетентних органів (незалежно від того, чи такі кримінальні дії дійсно мали місце у кожному конкретному випадку)" вже взяті до уваги комітетом Верховної Ради України з питань правової політики та з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією при підготовці змін до Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом".

Для удосконалення організації та з метою підвищення ефективності первинного фінансового моніторингу доцільно було б проводити спільні з представниками правоохоронних органів практичні заняття, семінари, наради по вивченню нових способів легалізації злочинних доходів і розпізнаванню сумнівних фінансових операцій, можливо пов'язаних з легалізацією доходів кримінального походження. Концептуальна цінність запобігання полягає у тому, що ще на стадії первинного фінансового моніторингу дозволяє засобами контролю і навіть розвідки, протистояти відмиванню грошей. Спеціалізовані органи інших країн світу мають можливість швидко обмінюватися інформацією з банками, правоохоронними органами і прокуратурою, для того, щоб припущення фінансових закладів про легалізацію злочинних доходів підтвердилися. Мабуть тому у світовій практиці вони мають назву "органи фінансової розвідки".

Аби реформування економічних відносин не створювало сприятливих умов для асиміляції фінансового потенціалу кримінальної еліти в розвиток злочинної діяльності, держава, її органи влади, фінансова і банківська системи повинні прагнути протидіяти процесам накопичення доходів, одержаних злочинним шляхом, та запобігати відмиванню "брудних" грошей. Важливою ланкою в цій протидії повинен бути первинний фінансовий моніторинг, правове регулювання якого, на мій погляд, потребує запропонованих змін.

М.В. Шурінов

слухач магістратури
(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)

Є.О. Несвіт

викладач кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності,
кандидат юридичних наук
(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ КОЛЕКТИВНИХ СУБ'ЄКТІВ ЗА ВЧИНЕННЯ КОРУПЦІЙНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ

Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією передбачає необхідність встановлення відповідальності юридичних осіб за дачу хабара, зловживання впливом та відмивання доходів, – вчинені на їхню користь будь-якою фізичною особою¹.

Генеральна Асамблея ООН на своєму 68-ому пленарному засіданні (14 грудня 1990 року) ухвалила Резолюцію № 45/107, у пункті 8 якої вказано, що корупція серед державних посадових осіб може звести нанівець потенційну ефективність всіх видів урядових програм, утруднити розвиток і створити загрозу для окремих осіб і їх груп. Вкрай важливим є щоб всі держави застосували економічні санкції до підприємств, причетних до корупції².

Окремі чинні національні нормативно-правові акти передбачають відповідальність юридичних осіб за вчинення різ-

¹ Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією: ратифіковано Законом України від 18.10.2006 р. № 252-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 47-48.

² Попередження злочинності та кримінальне правосуддя у контексті розвитку: реалізації та перспективи міжнародного співробітництва. Практичні заходи боротьби з корупцією // Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію. – К.: Школяр, 1999.

ного роду правопорушень. Наприклад, Закони України "Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування"¹, "Про відповідальність за повітряні перевезення пасажирів через державний кордон України без належних документів для в'їзду в Україну"² "Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами"³. Спроба систематизації адміністративної відповідальності юридичних осіб здійснена у проекті Кодексу України про адміністративні правопорушення. У стадії розробки також знаходиться Закон України "Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень"⁴.

Як відомо, особливості того чи іншого виду відповідальності можна вкласти у певний набір характерних рис. Це конструкція самих норм про відповідальність, санкції, що застосовуються за вчинення правопорушень та порядок притягнення до відповідальності. Як зазнає Д.М. Лук'янець⁵, саме порядок реалізації відповідальності відрізняє один її різновид від іншого.

Разом із тим, останнього часу все частіше і частіше заходить мова про фінансову відповідальність чи як вона згадуєть-

¹ Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування: Закон України від 14.10.1994 № 208/94-ВР // Відомості Верховної Ради. - 1994. - № 46. - Ст. 411.

² Про відповідальність за повітряні перевезення пасажирів через державний кордон України без належних документів для в'їзду в Україну: Закон України від 10.01.2002 № 2920-III // Відомості Верховної Ради. - 2002. - № 16. - Ст. 113.

³ Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами: Закон України від 21.12.2000 N 2181-III // Відомості Верховної Ради. - 2001. - № 10. - Ст. 44.

⁴ Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень: проект Закону України № 0877 від 23.11.2007 [Електронні дані]. Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id&pf3511=30768

⁵ Лук'янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: Монографія. - К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. - 220 с. - С. 22.

ся інакше, "фінансові санкції". Аналіз окремих робіт¹ з цього питання показує, що фінансова відповідальність – це лише спеціальні санкції за вчинення правопорушень, простіше кажучи – штрафи, які накладаються на винних осіб у зв'язку із вчиненням ними різного роду правопорушень. Залишаючи на задньому плані теоретичні положення щодо відмінностей фінансової від адміністративної та інших видів відповідальності, зазначимо, що і по сей час залишаються неупорядкованими більшість питань притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб, або як накладення стягнень на колективних суб'єктів. Такими слід вважати неупорядкованість строків давності притягнення до відповідальності, строків і порядку провадження у справах даної категорії, невизначеність суб'єктивної сторони вчиненого колективним суб'єктом.

Ст. 3 законопроекту № 8077 у якості стягнень за вчинення корупційних правопорушень передбачає штраф, заборону займатись певним видом діяльності, конфіскацію майна, ліквідацію юридичної особи.

Штраф призначається судом у розмірі від однієї тисячі до п'ятнадцяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян залежно від тяжкості вчиненого посадовою особою злочину. Зазначена конструкція має свої недоліки, зокрема, кількість активів, що є у розпорядженні юридичної особи, розмір її статутного фонду та вартість основних фондів у різних юридичних осіб є різною, різною також є вартість переданих чи отриманих цінностей. Тому доцільніше було при визначенні розміру штрафу виходити із вартості незаконно отриманих чи переданих матеріальних цінностей із застосуванням, наприклад, двократного коефіцієнту, як скажімо це зроблено у Законі України "Про ціни і ціноутворення"², або у відсотках від

¹ Коментар до законодавства про фінансово-правові санкції / Авт. Коментар Е.С. Дмитренко. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 416 с.

² Про ціни і ціноутворення: Закон України від 03.12.1990 № 507-XII // Відомості Верховної Ради. – 1990. – № 52. – Ст. 650.

zareєстрованого статутного фонду, як це встановлено у Законі України "Про банки і банківську діяльність"¹. Втім, саме перший із запропонованих варіантів є найбільш вдалим, оскільки враховує матеріальну сторону вчиненого правопорушення.

Іншим аспектом цього питання є розмір штрафу. Так, Кримінальний кодекс України² встановлює максимальний розмір штрафу кратний п'яти тисячам неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Вочевидь, розмір штрафів, встановлений Проектом (до 15 тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян) слід переглянути.

Конфіскація майна полягає у примусовому і безоплатному вилученні у власність держави майна, доходів, отриманих юридичною особою внаслідок вчинення злочинів спорідненими фізичними особами.

Відповідно до КК України, покарання у виді конфіскації майна встановлюється за тяжкі та особливо тяжкі корисливі злочини і полягає в примусовому безоплатному вилученні у власність держави всього або частини майна, яке є власністю засудженого. Митний кодекс України³ передбачає конфіскацію конфіскація товарів – безпосередніх предметів порушення митних правил, товарів із спеціально виготовленими сховищами (тайниками), що використовувалися для приховування безпосередніх предметів порушення митних правил від митного контролю, транспортних засобів, що використовувалися для переміщення безпосередніх предметів порушення митних правил через митний кордон України.

¹ Про банки і банківську діяльність: Закон України від 07.12.2000 № 2121-III // Відомості Верховної Ради. - 2001. - № 5-6. - Ст. 30.

² Кримінальний Кодекс України від 05.04.2001 № 2341-II // Відомості Верховної Ради. - 2001. - № 25-26. - Ст. 131.

³ Митний кодекс України від 11.07.2002 № 92-I // Відомості Верховної Ради. - 2002. - № 38-39. - Ст. 288.

Господарський кодекс України¹ передбачає, що прибуток (дохід), одержаний суб'єктом господарювання внаслідок порушення встановлених законодавством правил здійснення господарської діяльності, підлягають вилученню в дохід відповідного бюджету в порядку, встановленому законом.

Таким чином, у Проекті йдеться не про конфіскацію майна, а про конфіскацію незаконно отриманих доходів і вона наділена ознаками такої адміністративно-господарської санкції як вилучення прибутку (доходу).

Ще одним аспектом передбаченої конфіскації є те, що Проект Закону України "Про засади запобігання та протидії корупції"² у ст. 23 передбачає, що кошти та інше майно, одержані внаслідок вчинення корупційного правопорушення, підлягають вилученню в установленому законом порядку, а вартість незаконно одержаних послуг та пільг – стягненню на користь держави. У зв'язку з цим постає питання про те, що ж тоді виступатиме предметом такої конфіскації у юридичної особи, коли незаконно отримані доходи вже були конфісковані у фізичної особи, яка вчинила корупційне діяння?

Також слід відзначити строк давності притягнення до адміністративної відповідальності, який складає 1 рік. Чинним Законом України "Про боротьбу з корупцією"³ передбачений строк давності у 6 місяців, Кодексом України про адміністративні правопорушення⁴ – 3 місяці (у разі накладення стягнення судом), Законом України "Про порядок погашення зобов'язань

¹ Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-І // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 18, № 19-20, № 21-22. – Ст. 144.

² Про засади запобігання та протидії корупції: проект Закону України № 0876 від 23.11.2007 [Електронні дані]. Режим доступу: // http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=30767

³ Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05.10.1995 № 356/95-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1995. – № 34. – Ст. 266.

⁴ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-Х // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984, додаток до № 51. – Ст. 1122.

платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами" строк накладення стягнень на платників податків дорівнює 1095 дням. Відповідно до положень ст. 49 КК України особа звільняється від кримінальної відповідальності, якщо з дня вчинення нею злочину і до дня набрання вироком законної сили минуло два роки – у разі вчинення злочину невеликої тяжкості, за який передбачене покарання менш суворе, ніж обмеження волі; наприклад, Зайняття забороненими видами господарської діяльності (ст. 203 КК).

Особливістю настання відповідальності за корупційні правопорушення за даним Проектом є те, що вона наступає за вчинення від її імені та в її інтересах керівником такої юридичної особи, її засновником, учасником чи іншою уповноваженою особою будь-якого із корупційних злочинів. Зазначена конструкція виключає такий елемент складу правопорушення як вина, в той час коли у більшості досліджень вина юридичної особи формулюється як сукупна вина її учасників. При цьому перший варіант є найбільш вдалим як з позицій законотворчості так і правозастосування, проте порушує принцип справедливості покарання, коли за одне й те саме діяння покарання накладається кілька разів.

Разом із тим, приймаючи норми про відповідальність юридичних осіб у зв'язку із вчиненням корупційних злочинів їх представниками, при закріпленому Конституцією України¹ пріоритету прав людини перед інтересами держави, її відповідальності перед людиною за свою діяльність, держава постійно намагається криміналізувати діяння, вчинювані фізичними юридичними особами приватного права, оминаючи при цьому свої власні структури. Поверховість реалізації зазначеного конституційного принципу у чинному законодавстві поро-

¹ Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

джує системні порушення прав людини з боку державних органів.

На підставі викладеного слід констатувати необхідність доопрацювання згаданих проектів законів та перегляду державної делікційної політики у бік реального забезпечення прав людини та юридичних осіб приватного права.

ЗМІСТ

Афанасьєв К.К. Адміністративні регламенти з надання державних послуг - перспективний напрям протидії корупції в системі МВС України	3
Бевзенко В.М. Суб'єкти владних повноважень: ознаки, сутність та види.....	12
Бережной А.В. Удосконалення взаємодії органів внутрішніх справ з іншими суб'єктами боротьби з корупцією.....	23
Білицький Б.М. Удосконалення взаємодії органів внутрішніх справ та громадських організацій у протидії корупції.....	29
Бойчук М.М. Режим паспортної системи як засіб протидії корупції.....	35
Буткевич С.А. Система фінансового моніторингу України: сучасний стан та шляхи вдосконалення	39
Головін А.П. Оптимізація меж адміністративного розсуду як чинник протидії корупції.....	48
Голосніченко І.П. Відмежування адміністративних проступків від кримінальних проступків, що посягають на службові відносини.....	59
Джафарова О.В. Адміністративна відповідальність як засіб протидії корупції в державних органах.....	66

Друцун Т.І. Сутність корупції та причини її поширення в Україні.....	77
Заброда Д.Г. Моделі організації боротьби з корупцією: досвід зарубіжних держав	86
Завгородній В.А. Удосконалення інформаційного забезпечення взаємодії органів внутрішніх справ та громадських організацій у протидії корупції: деякі питання	97
Залетов О.М. Державне регулювання фінансового моніторингу у сфері страхування.....	105
Занков О.В. Удосконалення правового регулювання надання управлінських послуг як засіб протидії корупції	114
Кабачинський М.І., Процик В.М. Удосконалення законодавства України в процесі реформування Прикордонних військ в Державну прикордонну службу	124
Коваленко В.П. Дисфункція комплексного контролю як фактор існування корупції серед співробітників органів внутрішніх справ	131
Коваленко І.С. До питання протидії корупції.....	137
Коваленко С.В. Штабні підрозділи МВС України: питання протидії корупції.....	143
Корженівський Я.В. Шляхи підвищення ефективності національної системи боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом та фінансуванням тероризму	149
Кравцов А.С. Реалізація принципу пріоритету прав і свобод людини та громадянина в антикорупційному законодавстві України.....	154

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО ПРОТИДІЮ ВІДМИВАННЮ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ І КОРУПЦІЇ
(Донбаські правові читання)

Крутова Э. Влияние коррупции на международное сотрудничество правоохранительных учреждений	160
Лисенко В.В., Заруба П.І. Використання фіктивних суб'єктів підприємництва у механізмі незаконного відшкодування податку на додану вартість: окремі аспекти корупційних проявів	172
Литвинов О.М. Корупція як культурна традиція: спроба філософсько-правового аналізу процесу криміналізації свідомості	181
Мокріцька І.М. До питання адміністративної відповідальності за корупційні діяння.....	192
Мосьондз С.О., Чехович Т.В. Удосконалення законодавства в сфері боротьби з корупцією	196
Насушна О.В. Щодо необхідності забезпечення ефективної протидії проявам корупції в сфері земельних відносин в умовах сучасної кризи.....	199
Несвіт Є.О. Особливості національної антикорупційної політики.....	207
Олексіва І.М. Доказування в адміністративно-деліктному праві як чинник протидії корупції.....	212
Онисьєв В. А. Можливості взаємодії з групою "Егмонт" при розкритті легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом.....	217
Орехова І.С. Попередження корупції при здійсненні перевірок суб'єктів господарювання органами державного контролю	221
Охотнікова О.М., Загородня І.Я. Організаційно-правові засади протидії корупції в умовах сучасної кризи в Україні	226

Панасенко Р.А. Корупція як основна умова поширення рейдерства в Україні.....	235
Петруненко Я.В. Господарсько-правові засоби попередження корупції у сфері державних закупівель.....	243
Полонський Д.М. Спеціальні обмеження щодо державних службовців, спрямовані на попередження корупції: проблеми впровадження у міліцейську діяльність.....	254
Полякова Н.В. Административно-правовые меры противодействия коррупции в системе органов внутренних дел РФ: актуальные проблемы и перспективы развития законодательства.....	263
Помуран В.О. Проблеми організації взаємодії правоохоронних органів у боротьбі з організованою злочинністю.....	272
Сасенко С.І. Протидія корупції в системі державної служби: зарубіжний досвід і національні пріоритети.....	276
Снігур І.М. Корупція як негативне явище в управлінській сфері.....	282
Соболь Є.Ю., Танривердієв Х.М. Проблеми нормативно-правового забезпечення боротьби із корупцією.....	289
Терских А.Н., Каракулов С.С. Противодействие коррупции в Украине: административно-процессуальный аспект.....	296
Ткаченко В.І. Адміністративно-процедурні заходи протидії корупції.....	302
Чуніхіна Л.М. Правове регулювання первинного фінансового моніторингу: стан та пропозиції щодо вдосконалення.....	312

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО ПРОТИДІЮ ВІДМИВАННЮ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ І КОРУПЦІЇ
(Донбаські правові читання)

Шурінов М.В., Несвіт Є.О. Відповідальність колективних
суб'єктів за вчинення корупційних правопорушень..... 323

Науково-теоретичне видання

ВІСНИК

Луганського державного університету
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка

**ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО ПРОТИДІЮ ВІДМИВАННЮ
ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ І КОРУПЦІЇ
(Донбаські правові читання)**

Спеціальний випуск № 8

У трьох частинах

Частина 3

Друкуються мовами оригіналу

Відповідальні за випуск *А.С. Беніцький, А.П. Головін*
Технічні редактори *М.О. Михайлюк, О.В. Буцко*
Комп'ютерна верстка *О.В. Васильєві*

Підписано до друку 30.11.2010.
Папір офсетний. Формат 60х84 1/16. Друк RISO.
Гарнітура Book Antiqua. Ум. друк. арк. 21,0.
Ум. фарбо-відб. 21,0. Обл.-вид. арк. 19,53.
Тираж 300 прим. Зам. № 60

Редакційно-видавничий відділ Луганського державного
університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка
Друкарня РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка
91493, Луганськ, сел. Ювілейне, вул. Генерала Дідоренка, 4