

УДК 343.97

О.З. ЖОВНІР, здобувач кафедри кримінального права і правосуддя
Міжнародного економіко-гуманітарного університету
ім. академіка С. Дем'янчука

ПРО ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ У БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ ТА ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ

Анотація. Щодо профілактики та розкриття правопорушень.

Аннотация. О профилактике и раскрытии правонарушений.

Summary. On preventive measures against breaches of law and disclose of such ones.

Ключові слова. Нормативно-правове забезпечення, боротьба з злочинністю.

Світовий досвід свідчить: коли держава перебуває на етапі реформування, рівень корупції завжди зростає. Україна на міжнародному рівні має репутацію вельми корумпованої країни. Згідно з даними міжнародної неурядової організації Transparency International, “індекс сприйняття корупції” в Україні у 2005 році становив 2,6, у 2004 – 2,2, у 2003 – 2,3, 2002 році – 2,4 (до країн з небезпечним рівнем корупції належать ті країни, де значення індексу є меншим 3,0). У рейтингу рівня корупції в 2004 році Україна посіла 102-е місце, у 2005 році – 107 (із 133) [1].

Корупція набула в державі системного характеру, створює реальну загрозу національній безпеці та демократичному розвитку України [2].

Протягом останніх років спеціальні підрозділи правоохоронних органів щорічно розкривають та направляють до суду від 3,5 до 5 тис. адміністративних протоколів про вчинення корупційних діянь (у 2009 році – близько 3,8 тис.). Але до відповідальності судами притягуються здебільшого особи, які не займають високих чиновних посад [3].

Розпочата в Україні правова реформа поставила перед органами державної влади надзвичайно важливе питання про забезпечення повноважень правоохоронних органів та формування реальних умов для безкомпромісної боротьби з корупцією і організованою злочинністю.

До публічно-правових актів, що визначають державну політику і стратегію, які регулюють питання боротьби з корупцією і організованою злочинністю, входять засновані на конституційних засадах юридичні норми практично всіх трьох гілок державної влади (законодавчої, виконавчої та судової): закони та постанови Верховної Ради України; Укази та розпорядження Президента України; постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, постанови Пленуму Верховного Суду України. Їх розвиток знайшов відображення в нормативних актах місцевих органів самоврядування, державних адміністрацій, Генеральної прокуратури, центральних правоохоронних міністерств, відомств та їх територіальних структур [4]. Система нормативних актів України щодо зазначеної проблематики концептуально поділяється на дві підсистеми: підсистему норм прямого регулювання та підсистему норм опосередкованого регулювання.

До підсистеми норм прямого регулювання відносяться норми, в яких поняття “організована злочинність” та “корупція” вживаються безпосередньо. До підсистеми норм опосередкованого регулювання відносяться норми, в яких сутність зазначених понять розглядається в контексті поняття “злочинність”, а також впливає зі змісту норм, застосування яких, в аспектах проблематики, має профілактичний, запобіжний, попереджувальний, охоронний, комунікативний (інформаційний) зміст.

В сучасному законодавстві України системоутворювальними нормативними актами щодо прямого регулювання боротьби з організованою злочинністю та корупцією як інституції публічного права можна вважати Закони України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” від 30 червня 1993 р. та “Про боротьбу з корупцією” від 5 жовтня 1995 р.

Закон України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” від 30 червня 1993 р. визначає головні напрями загальнодержавної політики та організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю та корупцією.

Незважаючи на вжиті останнім часом організаційно-правові заходи щодо протидії організованій злочинності та корупції, її масштаби поки що залишаються значними. Проведення різних досліджень рівня корупції свідчить, що у свідомості громадян закріпилось уявлення про широке поширення корупції в усіх владних структурах та на всіх управлінських рівнях. Переважна більшість опитаних зазначає, що корупція в нашій державі стала цілком звичайним явищем.

Аналізуючи причини цього, необхідно зазначити, що головною передумовою попередження та нейтралізації організованої злочинності та корупційних проявів є послідовна демократизація всіх сфер суспільного життя. Відкритість влади, прозорість процедур прийняття державних та управлінських рішень, дієві механізми контролю за діяльністю державних органів з боку громадянського суспільства – найважливіші чинники успішної протидії корупції.

Діяльність державних органів у згаданій сфері повинна проводитися за цілим рядом напрямів, в рамках дієвої системи запобігання та припинення корупційних проявів, виявлення і усунення їх передумов, забезпечення невідворотного покарання корупціонерів. В умовах масштабної організованої злочинності та корупції акцент має бути зроблений саме на боротьбі з причинами, а не разових акціях щодо припинення конкретних проявів. Тому робота правоохоронних відомств хоча і є важливим компонентом, але має на меті, перш за все, вирішення локальних завдань щодо виявлення та безпосереднього притягнення до відповідальності осіб, які скоїли корупційні діяння, забезпечивши при цьому реалізацію принципу невідворотності покарання незалежно від посади корупціонера.

Як свідчить міжнародний досвід, боротьба з організованою злочинністю та корупцією досягає успіху лише за умови її комплексного характеру, наявності чітких пріоритетів, коли вона охоплює якнайбільше сфер життєдіяльності держави, ведеться постійно та перебуває у центрі уваги і влади, і громадськості.

Така діяльність у більшості європейських країн проводиться системно і базується на таких основних принципах: верховенства права; законності; системності; комплексності; об’єктивності; практичної спрямованості та радикальності заходів; наукової обґрунтованості; економічної доцільності; взаємодії владних структур з інститутами суспільства і населенням; оптимальності та ефективності; об’єктивності [5].

Принцип верховенства права означає, що при здійсненні протидії організованій злочинності та корупції людина, її права та свободи визнаються найвищими соціальними цінностями та визначають зміст і спрямованість антикорупційної діяльності. Правова держава не може володіти іншими засобами боротьби з організованою злочинністю та корупцією, крім правових. З огляду на це неприйнятними є засоби боротьби, які, хоч і можуть виявитися результативними, суперечать конституційним засадам функціонування держави та суспільства.

Організовану злочинність робить прибутковою і безкарною корупція. Отже, основним методом боротьби з організованою злочинністю є боротьба з корупцією.

Широко поширена думка, що виною всьому є економічні труднощі – досить підняти зарплати державним службовцям, і проблема буде вирішена. Такий підхід не відповідає дійсності: так, важливо, щоб зарплата не опускалася нижче рівня, що забезпечує гідне існування; але далі ефект від підвищення зарплати падає. Держава ніколи не зможе дати своїм службовцям грошей більше, ніж організована злочинність, і діяльність правоохоронних органів у цій сфері утруднена тим, що вони піддаються сильному впливу з боку організованої злочинності і самі піддані корупції.

Найефективніший спосіб боротьби з корупцією – це створення умов, що перешкоджають її появі і розвитку. Організована злочинність може впливати на окрему особу або правоохоронний орган, який перешкоджає її діяльності, але вплинути на Верховну Раду, що приймає закон у сфері державного керування, дуже складно.

Вивчення міжнародного досвіду показує, що боротьбі з організованою злочинністю та корупцією частіше всього перешкоджають:

1) значна поширеність корупційних правопорушень в умовах відомої обмеженості ресурсів, що виділяються на потреби юстиції;

2) певна обмеженість можливостей кримінального законодавства в частині формулювання ознак корупційних злочинів і конкретних форм їх здійснення;

3) труднощі в оперативному виявленні і кримінально-процесуальному доведенні фактів корупції;

4) недостатній попереджувальний вплив традиційних заходів кримінальної відповідальності і покарання.

На думку юристів багатьох держав, для вирішення цих проблем необхідні заходи, які сприяють використанню кримінологічних форм і методів боротьби зі злочинністю, у тому числі – встановлення осіб, підозрюваних у корупції (встановлення особливого соціально-правового контролю за джерелами доходів, фінансово-економічною й іншою діяльністю). Суть такого контролю полягає в тому, що певні державні органи, громадські організації, посадові особи законодавчо наділяються владними повноваженнями здійснення спостереження і перевірки відповідності діяльності конкретних громадян і юридичних осіб встановленим вимогам із правом інформувати про виявлені відхилення компетентні органи і (або) громадськість, подавати клопотання або рекомендації про залучення винних до відповідальності. Крім того, суб'єкти, що контролюють, наділяються правом у період до ухвалення остаточного рішення судом або іншим компетентним органом самостійно застосовувати до підконтрольної особи заходи, спрямовані на попередження і припинення правопорушень, наприклад, запроваджувати тимчасові обмеження або заборону на діяльність осіб, підозрюваних у корупції, щоб перешкодити використанню або приховуванню коштів, добутих злочинним шляхом, тощо.

Соціально-правовий контроль як засіб боротьби з корупцією одержав найбільший розвиток у Японії і США. У Японії здійснюється регламентована законом реєстрація осіб, проти яких висунуто обвинувачення в причетності до організованої злочинності і корупції. Факт такої реєстрації зазвичай доводиться до відома громадськості через засоби масової інформації і є правовою підставою для встановлення контролю за поведінкою цієї особи та джерелами її доходів, а також застосування ряду правообмежень, що перешкоджають здійсненню правопорушення, легалізації і витраті коштів, добутих злочинним шляхом, у тому числі – отриманих у вигляді хабарів.

У США з 1991 року діє федеральний закон про контроль за організованою злочинністю (Закон № 91-452). У якості базового операційного поняття в ньому використаний термін “рекетирська діяльність”, який охоплює, крім дачі і одержання хабарів, досить широке коло правопорушень, пов'язаних з організованою злочинністю (вимагання, деякі

види шахрайства, заняття гральним бізнесом, незаконні операції з наркотиками тощо). Боротьбу з рекетирською діяльністю, крім судів, покликані здійснювати спеціальні органи, які створюються в масштабах окремого штату і розглядають на своїх засіданнях матеріали про заняття окремих осіб зазначеною діяльністю. Якщо є підстави для порушення кримінального переслідування, справа передається до суду. До прийняття судового рішення за поведінням обвинувачуваного встановлюється контроль, на нього накладається ряд заборон і обов’язків, передбачених зазначеним законом.

Відповідно до § 1962 даного закону будь-якій особі, що прямо або опосередковано отримує будь-який прибуток з будь-якого виду рекетирської діяльності, заборонено використовувати або вкладати прямо або опосередковано будь-яку частину такого прибутку для придбання будь-якого підприємства або створення і розгортання роботи будь-якого підприємства, тощо. Цим же особам заборонено прямо або опосередковано брати участь у контролі над будь-яким підприємством або розподіленні його прибутків, вести або брати участь прямо або опосередковано у веденні справ цього підприємства за допомогою будь-якого виду рекетирської діяльності або шляхом стягнення незаконних боргів. За порушення зазначених заборон передбачено фінансове покарання до 25 тис. доларів або до 20 років тюремного ув’язнення, або і те, і інше одночасно.

Крім цього, особа повинна добровільно передати на користь США весь незаконно отриманий прибуток або частку майна. У противному випадку на його майно накладається арешт і воно підлягає конфіскації на умовах, які суд вважатиме належними.

Згідно з § 1964 закону окружні суди США мають право запобігати або обмежувати порушення зазначених вище заборон шляхом видання відповідних постанов, включаючи (але не обмежуючись такими доходами) наказ конкретній особі відмовитися від прямої або непрямої участі в прибутках окремого підприємства, розпустити або реорганізувати будь-яке підприємство, що займається таким же видом діяльності, як і підприємство, у якому особа бере участь.

Закони, укази Президента, нормативні акти міністерств і відомств Російської Федерації також передбачають різні заходи контролю, які, крім іншого, можуть використовуватися в боротьбі з корупцією. З огляду на досить значну кількість і розмаїтість цих заходів вважається за доцільне розглянути їх у рамках певних класифікацій.

Так, залежно від правової природи і характеру існуючі заходи контролю можна розділити на дві основні групи: заходи фінансового та соціально-правового контролю. Найчастіше заходи фінансового контролю використовуються державними органами, спеціально уповноваженими на здійснення такого контролю: органами Міністерства фінансів, Державної податкової служби, Федерального казначейства, Федеральної служби Росії з нагляду за страховою діяльністю, Центрального банку Росії, ревізійними, бухгалтерськими підрозділами міністерств і відомств тощо.

Наприклад, відповідно до Закону РФ “Про Державну податкову службу Російської Федерації” від 21 березня 1991 року і Указу Президента РФ “Про Державну податкову службу Російської Федерації” від 31 грудня 1991 року податкові інспекції мають право: одержувати від юридичних осіб і громадян необхідні довідки і пояснення, обстежувати приміщення юридичних осіб з метою визначення оподатковуваного доходу, запроваджувати заходи оперативно-розшукового, кримінально-процесуального, адміністративно-правового характеру для досягнення поставленої мети.

Федеральний Закон РФ “Про оперативно-розшукову діяльність” від 5 липня 1995 року передбачає право цих органів у певних випадках здійснювати опитування громадян, наведення довідок, спостереження, контроль поштових відправлень, прослуховування телефонних переговорів тощо.

Залежно від механізму дії заходи соціально-правового контролю, що використовуються в боротьбі з корупцією, можна також розділити на дві групи.

1. Владні повноваження контролюючих суб'єктів і такі, що кореспондуються з ними обов'язки контрольованих фізичних і юридичних осіб, що об'єктивно не утискають конституційні права і свободи громадян.

Прикладом таких заходів можуть служити виражені в різній правовій формі права контролюючих інстанцій на одержання необхідної їм інформації, перевірку дійсності наданих відомостей і відповідні обов'язки контрольованих надавати таку інформацію, не перешкоджати і не ухилятися від контролю.

2. Спеціальні попереджувальні обмеження і заборони, які накладають на осіб, що виступають об'єктами контролю, і які об'єктивно обмежують конституційні права і свободи громадян.

Наприклад, обмеження на перебування в певних місцях, заборона виїжджати за межі населеного пункту для осіб, засуджених з відстрочкою виконання вироку і таких, що знаходяться під адміністративним наглядом, раніше згадані обмеження на фінансову діяльність.

Загальним недоліком вищезгаданих заходів є їх безсистемність, розосереджування за окремими нормативними актами, відсутність спеціальної націленості на боротьбу з організованою злочинністю і корупцією. На ефективності застосовуваних заходів правового контролю позначається і слабка взаємодія органів, що їх здійснюють.

Якщо в західних країнах боротьба з корупцією і організованою злочинністю здійснюється на основі спеціально розроблених державних програм і особливих законодавчих актів, то в Україні подібна правова база відсутня.

Для порівняння розглянемо чинне законодавство Росії з цієї проблеми. Необхідно зазначити, що натеper у Росії прийнято ряд заходів, направлених на посилення боротьби з корупцією і організованою злочинністю. Зокрема, на розгляд Державної Думи РФ вносилися проекти законів “Про боротьбу з корупцією” і “Про боротьбу з організованою злочинністю”. У ході обговорення цих проектів було ухвалене рішення про доцільність урегулювання зазначених питань у рамках єдиного закону, проект якого і опрацьовується в даний час. Можна лише зазначити, що в двох згаданих законопроектах значна увага приділена соціально-правовому контролю.

Наприклад, особи, уповноважені на виконання державних функцій і прирівняні до них, при занятті певних посад повинні будуть давати письмове зобов'язання про надання органам, уповноваженим на здійснення контролю, відомостей про свої доходи, майно, грошові внески, укладені фінансові угоди тощо, а також про утримання від названої в законопроекті про боротьбу з корупцією діяльності, несумісної з виконанням державних функцій, які сприяли б розвитку корупції і організованої злочинності. На банки і деякі інші установи покладають обов'язки заявляти в правоохоронні органи про сумнівні операції своїх клієнтів, надавати відомості про внески і операції за рахунками осіб, підозрюваних у злочинній діяльності та корупції і інших злочинах, обов'язково ідентифікувати особистість клієнта при проведенні низки грошових операцій і деяких майнових угод. Посадовим особам правоохоронних органів у необхідних випадках надається право: вимагати від юридичних і фізичних осіб доказів законності вчинених ними дій; припиняти проведення грошових операцій і майнових угод; накладати адміністративний арешт на кошти і майно при наявності доказів про протиправність їх одержання; провадити попередню перевірку фінансово-економічної діяльності, майнового і фінансового становища особи, підозрюваної в занятті корупцією або організованою злочинною діяльністю, її дружини або чоловіка, близьких родичів або спільно проживаючих з нею за

останні п'ять років інших осіб, а також фізичних і юридичних осіб суспільних формувань, майном та коштами яких підозрювана особа володіла або користувалася, або розпоряджалася за їхнім дорученням.

Разом із цим у юридичній літературі висловлюються й інші пропозиції, спрямовані на посилення соціально-правового контролю в сфері корупції і організованої злочинності. Наприклад, ученими Далекосхідного державного університету Росії А.Г. Корчагіним, В.А. Номоконовим, В.І. Шульгой запропоновано свій варіант проекту закону “Про заходи проти організованої злочинності”. Серед особливостей цього законопроекту хотілося б виділити пропозицію щодо заснування в республіканських, крайових, обласних, міських судах колегій в справах про корупцію і організовану злочинність, в обов'язок яким ставиться розгляд матеріалів, що дають підставу для реєстрації суб'єкта як особи, причетної до організованої злочинності, і внесення його до “Списку осіб, причетних до організованої злочинності”. Правовими наслідками такої реєстрації є:

1) проведення перевірки майнового і фінансового стану особи, його близьких родичів, а також всіх фізичних і юридичних осіб, з якими зареєстрований займається або займався протягом останніх п'яти років спільною підприємницькою діяльністю;

2) надання органам внутрішніх справ права проводити відносно зареєстрованої особи передбачені законом оперативно-розшукові заходи без санкції прокурора;

3) надання органам МВС права застосовувати відносно зареєстрованої особи в повному обсязі або частково наступні обмеження:

а) зобов'язати зареєстровану особу, що не має місця проживання, протягом місяця придбати постійне місце проживання або покинути межі країни, області, міста;

б) не відлучатися з місця проживання в певний час без дозволу органу внутрішніх справ;

в) не змінювати постійне місце проживання без дозволу органу внутрішніх справ;

г) не виїжджати за межі населеного пункту без дозволу органу внутрішніх справ і повертатися в зазначений час;

д) не відвідувати певні місця;

е) не зустрічатися з іншими зареєстрованими особами, зазначеними в постанові;

ж) не керувати транспортним засобом;

з) реєструватися в органах внутрішніх справ від чотирьох до восьми разів на місяць;

і) у громадських місцях піддаватися особистому огляду співробітниками органів внутрішніх справ на їх вимогу.

З тексту законопроекту, запропонованого А.Г. Корчагіним, В.А. Номоконовим і В.І. Шульгой, видно, що вже сам факт реєстрації особи і оголошення його причетним до організованої злочинності, не говорячи про згадані вище обмеження, істотно підриває репутацію людини, може спричинити для нього несприятливі майнові та інші наслідки. Підставою же для такої реєстрації, на думку авторів проекту, є інформація про належність особи до організованої злочинної групи, отримана при проведенні оперативно-розшукових заходів. Ця інформація розглядається судовою колегією за участю представника МВС і прокурора, але без участі захисника, після чого в дорадчій кімнаті виноситься вирок.

На нашу думку, реалізація такого підходу може спричинити необґрунтоване застосування правового обмеження. Підставою для цього може бути лише протиправне діяння, причому провина особи повинна бути доведена в порядку, прийнятному для демократичного суспільства. При цьому різні відомості й інші докази, добути при проведенні оперативно-розшукових заходів, можуть розглядатися лише як докази. У цьому плані більш перспективний підхід можна виявити в законі “Про боротьбу з корупцією”. Його

автори сформулювали складові корупційних правопорушень, ступінь суспільної небезпеки яких досягає рівня, властивого злочинам, і свідчить про схильність особи до зловживання своїм службовим становищем (наприклад, використання свого статусу для вирішення особистих питань, надання неправомірної переваги юридичним чи фізичним особам при підготовці і прийнятті рішень тощо). Вважається, що здійснення такого роду діянь могло б розглядатися як підстави для застосування правообмеження.

Інше питання стосується визначення кола осіб, які можуть виступати об'єктом спостереження і перевірки при здійсненні контролю у сфері боротьби з корупцією і організованою злочинністю. Відповідно до закону “Про боротьбу з корупцією” всі особи, уповноважені на виконання державних функцій, і прирівняні до них особи зобов'язані надавати в податкову службу за місцем проживання певні відомості про своє майнове положення і доходи. Таке ж положення існує і у Федеративному Законі “Про основи державної служби Російської Федерації”.

Ймовірно, однак, що практична реалізація даного законоположення у відношенні всіх державних службовців і прирівняних до них осіб може зіткнутися з непередбаченими ускладненнями, пов'язаними з необхідністю обробки і обліку отриманої інформації, не говорячи вже про перевірку дійсності наданих відомостей. При цьому було б доцільно передбачити в законі обов'язок зазначених осіб надавати такого роду відомості лише на вимогу контролюючих органів.

Висновки. Для боротьби з корупцією і організованою злочинністю необхідна відповідна правова база, заснована на спеціально розроблених державних програмах і особливих законодавчих актах.

Підвищити розкриття злочинів, пов'язаних з корупцією, допомогло б зняття відповідальності з хабародавця. Підставою для обґрунтування цього положення служить саме визначення терміну “корупції” – використання службовою особою своїх владних повноважень і посадових можливостей з метою особистого збагачення, тобто суб'єктом протиправної діяльності може бути тільки хабарник.

Використана література

1. Lamsdorff J. G. Background Paper to the 2002 Corruption Perception Index. Framework Document. Transparency International and Gottingen University, 2002. – July. – P.11.
2. Мельник М. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції : автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. – К., 2002. – С. 3.
3. Каптуренко Н. Украинская коррупция как предмет политико-экономического исследования // Наукові праці Донецького державного технічного університету. – Донецьк : ДонНТУ, 2002. – С. 12. – (Серія: економічна. – Вип. 47).
4. Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію / упоряд. М.І. Камлик, Є.В. Невмержицький, Л.М. Доля та ін. ; за ред. Б.В. Романюка та М.І. Камлика. – К. : Школяр, 1999. – С.17.
5. Куликов В.А. Організована злочинність і корупція – негативні явища, що заважають розбудові правової держави // Уряду України, Президенту, законодавчій, виконавчій владі. Суд в Україні: боротьба з корупцією, організованою злочинністю і захист прав людини : Аналітичні розробки, пропозиції наукових та практичних працівників. – К., 1999. – Т. 12. – С. 370-372.

Експертний висновок на статтю надано Б.Л. Раціборинським, к.е.н., с.н.с.

~~~~~ \* \* \* ~~~~~